

**PREIS- UND WETTBEWERBSPOLITISCHE
PROBLEMATIK STAATLICHER GEBÜHREN-
ORDNUNGEN FÜR FREIE BERUFE**

DISSERTATION

vorgelegt dem
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)

von
Diplom-Volkswirt
MICHAEL KNÜMANN

Mainz
1975

PREIS- UND WETTBEWERBSPOLITISCHE
PROBLEMATIK. STATISTIKES GEFÜHRTE
ORDNUNG VON 1911. 6. AUFLAGE

Digitized by the Internet Archive
in 2026

**PREIS- UND WETTBEWERBSPOLITISCHE
PROBLEMATIK STAATLICHER GEBÜHREN-
ORDNUNGEN FÜR FREIE BERUFE**

DISSERTATION

vorgelegt dem
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)

von
Diplom-Volkswirt
MICHAEL KNÜMANN

Mainz
1975

Erstberichterstatter: Prof. Dr. O. Gandenberger

Zweitberichterstatter: Prof. Dr. R. Meimberg

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Juni 1975



GLIEDERUNG

	<u>Seite</u>
Einleitung	1
A) Einführung und Gang der Arbeit	1
B) Die freien Berufe	5
I. Der freie Beruf im Steuerrecht	6
II. Die Abgrenzung der freien Berufe in dieser Arbeit	8
C) Die Gebührenordnung	12
I. Die möglichen Formen der Gebühren- ordnung	12
1. Art der rechtlichen Gebühren- regelung	13
2. Art der Preisfestlegung	13
a) Mindestgebühren	14
b) Höchstgebühren	16
c) Margengebühren	17
d) Festgebühren	17
II. Die anzutreffenden Gebührenordnungen	18
 Erster Teil:	
Argumente und Kriterien für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit einer Gebührenordnung für freie Berufe	23
 Erstes Kapitel:	
Begründung für die Notwendigkeit von Gebührenordnungen	26

II

	<u>Seite</u>
A) Existenzsicherung als Begründung für Gebührenordnungen	30
I. Ausgleich für lange Berufsausbildung	30
II. Unmöglichkeit des Arbeitskampfes	32
III. Verhinderung ruinösen Wettbewerbs	34
IV. Erfüllung öffentlicher Aufgaben	38
V. Einschränkung durch Standesricht- linien	42
VI. Das Fehlen wirtschaftlichen Wett- bewerbs	48
VII. Geringschätzung des Gewinnprinzips	54
VIII. Zusammenfassung	56
 B) Verbraucherschutz als Begründung für Gebührenordnungen	 58
I. Finanzielle Sicherheit als Voraus- setzung für gute Leistungen	58
1. Verhinderung unseriöser Geschäfte	58
2. Unabhängigkeit von Einflußnahme	60
II. Keine strittigen Honorarforderungen	62
III. Kein Ausschluß von sozial Schwachen	64
IV. Gesetzliche Regelungen	67
1. Kontrahierungszwang	67
2. Erstattungspflicht	69
V. Eingeschränkte Markttransparenz	70
VI. Dringlichkeit der Nachfrage	73
VII. Wirtschaftliche Macht	74
VIII. Zusammenfassung	76

III

	<u>Seite</u>
Zweites Kapitel:	
Die Gebührenordnung als Mittel einer rationalen Wirtschaftspolitik	79
A) Alternativen zur Gebührenordnung	79
I. Nicht marktkonforme Mittel	80
1. Zwangsversicherung	80
2. Verbeamtung	84
II. Marktkonforme Mittel	88
1. Fortfall wettbewerbshemmender Standesrichtlinien	88
2. Erleichterung der Marktzutrittsbedingungen	89
3. Förderung der Substitutskonkurrenz	92
4. Verbesserung der Markttransparenz	95
III. Ergebnis	97
B) Bedingungen für die Genehmigung einer Gebührenordnung	98
Zweiter Teil:	
Zur zweckmäßigen Form der Gebührenordnung	99
Drittes Kapitel:	
Die Gebührenordnung für Ärzte	100
A) Darstellung der ärztlichen Gebührenordnungen	100
I. Die geltende Gebührenordnung	100
II. Der Gebührenordnungsentwurf der Bundesärztekammer von 1967	103
III. Vergleich von Gebührenordnung und Gebührenordnungsentwurf	104

IV

	<u>Seite</u>
B) Die systemimmanenten Mängel der Gebührenordnung	110
I. Fehlende Durchsichtigkeit	110
II. Mangelhafte Lenkungsfunktion	111
C) Vorschläge zur Verbesserung der Gebührenordnung	113
I. Kürzung der Gebührenpositionen	113
II. Honorierung nach Zeit	116
Viertes Kapitel:	
Die Gebührenordnung der Rechtsanwälte	120
A) Darstellung der Gebührenordnung für Rechtsanwälte	120
B) Beurteilung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte	125
I. Die volle Gebühr	125
II. Die Betragsrahmengebühr	133
Dritter Teil:	
Zur "richtigen" Gebührenhöhe	135
Fünftes Kapitel:	
Das Vergleichseinkommen	137
A) Das Einkommen der Akademiker in der freien Wirtschaft	140
B) Das Einkommen der Kleingewerbetreibenden	142
C) Das Einkommen des vergleichbaren Beamten	144
D) Ergebnis	145

	<u>Seite</u>
E) Das Berufseinkommen des entsprechenden Beamten als Vergleichsmaßstab	147
I. Gründe für die Wahl des Berufseinkommens	147
II. Die statistische Ermittlung des Berufseinkommens	149
 Sechstes Kapitel:	
Anpassung des Vergleichsmaßstabs	150
A) Alterssicherung	150
B) Beihilfen	151
C) Längere Arbeitszeit	152
D) Risiko	152
E) Steuern	153
F) Kosten	155
 Siebtes Kapitel:	
Umrechnung des Vergleichsmaßstabs	160
A) Beispiel für die Umrechnung bei Rechtsanwälten	161
B) Beispiel für die Umrechnung bei Ärzten	169
C) Abschließende Bemerkungen zur Gebührenhöhe	175
Ergebnis	176
Literaturverzeichnis	180

Verzeichnis der Schaubilder

	<u>Seite</u>
Abbildung 1	41

E I N L E I T U N G

A) Einführung und Gang der Arbeit

Bereits Ende des 19. Jahrhunderts sah sich der Staat bei einigen freien Berufen, wie zum Beispiel den Medizinern und Rechtsanwälten, veranlaßt, in die freie Honorargestaltung einzugreifen und Gebührenordnungen zu erlassen. In der Folgezeit genehmigten die staatlichen Instanzen auf Betreiben anderer Freiberufler weitere Gebührenordnungen. Das Drängen freier Berufe nach staatlichen Gebührenordnungen hat bis heute angehalten. Die steuerberatenden Berufe sind zum Beispiel im Augenblick darum bemüht, eine amtliche Gebührenordnung zu erhalten. Der Grund liegt darin, daß sie in der Regel ihre Rechnungen mit Hilfe privater Gebührenverzeichnisse erstellen und mit dieser Form der Abrechnung in Konflikt mit dem Bundeskartellamt geraten sind. Das Bundeskartellamt sieht diese privaten Gebührenverzeichnisse als wettbewerbsbeschränkende Absprachen an und läßt als Ausnahme vom Kartellverbot nur Gebührenordnungen gelten, die auf Grund staatlich gesetzten Berufsstandesrechts entstanden sind.¹⁾ Dieser Sachverhalt legt die Vermutung nahe, daß in Zukunft weitere Berufe an den Staat mit der Forderung nach einer amtlichen Gebührenordnung herantreten werden.

1) Vergleiche Antwort des parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundeswirtschaftsminister, Dr. Arndt, in der Fragestunde des Bundestages vom 25.9.1968 - Protokoll der 185. Sitzung, S. 10.038, auf eine entsprechende Anfrage.

Vor dem Hintergrund dieses heute immer noch schwelenden Konfliktes zwischen Kartellbehörde auf der einen und einigen freien Berufen auf der anderen Seite wird in dieser Arbeit der Versuch unternommen zu klären, ob und unter welchen Bedingungen staatliche Gebührenordnungen für freie Berufe als ein wirtschaftspolitisch zweckmäßiges Mittel angesehen werden können. Außerdem sollen zwei weitere umstrittene Punkte der Gebührenpolitik behandelt werden: das Problem einer sinnvollen Form von Gebührenordnungen und die Frage nach der angemessenen Höhe von Gebühren. Ziel der Arbeit ist es daher, Antworten auf folgende drei Fragen zu finden:

1. Unter welchen Bedingungen ist eine staatliche Gebührenordnung für freie Berufe als ein wirtschaftspolitisch zweckmäßiges Mittel anzusehen?
2. Wie soll eine solche Gebührenordnung aussehen?
3. Nach welchen Grundsätzen soll - falls eine Gebührenordnung für notwendig erachtet wird - die Höhe der Gebühr bestimmt werden?

Die drei Fragen legen eine Dreiteilung der Arbeit nahe. Sie werden in der obengenannten Reihenfolge jeweils in einem besonderen Teil abgehandelt. Zuvor wird ein allgemeiner Überblick über die freien Berufe und die unterschiedlichen Arten von Gebührenordnungen gegeben.

Im ersten Teil der Arbeit wird nach Kriterien für die Zweckmäßigkeit von Gebührenordnungen für freie Berufe gesucht. Dabei wird sich die Untersuchung nicht nur mit jenen freien Berufen befassen, die noch keine solche Ordnung besitzen, sondern es wird versucht, eine für alle freien Berufe geltende, allgemeingültige Antwort zu erarbeiten. Dies geschieht in der Weise, daß Argumente, die für Gebührenordnungen vorgebracht wurden, auf ihre Stichhaltigkeit hin geprüft werden. Dabei läßt sich zeigen, daß sich sämtliche Begründungen unter die Stichworte Verbraucherschutz und Existenzsicherung unterordnen lassen. Aus dem Ergebnis dieser Untersuchung werden - nachdem vorher Alternativen zu den Gebührenordnungen zur Sprache kamen - Anhaltspunkte für die Genehmigung von Gebührenordnungen abgeleitet.

Die Vielzahl der in der Bundesrepublik Deutschland vertretenen freien Berufe ist in ihrer Zusammensetzung, ihren Aufgaben, ihren Standesrichtlinien und ihrer Preisgestaltung heterogen strukturiert. Eine Einarbeitung in die besonderen Eigenheiten jedes einzelnen freien Berufs ist daher im Rahmen dieser Arbeit nur schwerlich möglich. Aus diesem Grunde werden die Ärzte, Rechtsanwälte, Steuerberater und Architekten als die vier großen Hauptvertreter der freien Berufe besonders oft zur Demonstration bestimmter Sachverhalte herangezogen. Ganz zwangsläufig bleibt dadurch manches spezielle freiberufliche Problem unberück-

sichtigt, oder es wird nicht explizit verdeutlicht, daß ein bestimmter Tatbestand auch für diesen oder jenen freien Beruf seine Gültigkeit hat.

Bei der zweiten Frage, der Gestaltung der Gebührenordnung, ist es unmöglich, allgemeine Aussagen zu treffen, da Gebührenordnungen auf die jeweils besonderen Eigenheiten des einzelnen freien Berufs abgestellt sein müssen. Es werden deshalb zwei bestehende staatliche Gebührenordnungen ausgewählt und auf ihre Zweckmäßigkeit hin untersucht. Im Anschluß daran werden Anregungen zur Verbesserung der beiden Ordnungen gegeben.

Das dritte Problem, die Frage nach der "richtigen" Gebührenhöhe, wird wiederum in allgemeiner Form behandelt. Die Lösung wird in Vergleichskonzepten gesehen, die eine Richtschnur für die Höhe des Einkommens der Freiberufler abgeben sollen. Unter verschiedenen Vergleichsmaßstäben wird derjenige ausgewählt, der zum Vergleich am ehesten geeignet erscheint. Anschließend wird eine Anpassung an diesen Maßstab durch Zu- oder Abschläge vorgeschlagen, die der besonderen Lage der freien Berufe Rechnung tragen sollen. Rechenbeispiele zeigen danach exemplarisch, wie das ermittelte Vergleichseinkommen in eine Gebührenordnung umgerechnet werden kann.

B) Die freien Berufe

Eine allgemeingültige Definition, die angibt, wer in der Bundesrepublik Deutschland zu den freien Berufen zu zählen ist, gibt es nicht.¹⁾ Auch der Gesetzgeber erklärt an keiner Stelle, was er unter freien Berufen versteht. Er stellt lediglich fest, daß der Angehörige eines freien Berufs kein Gewerbe betreibt.²⁾ Trotzdem haben verschiedene Autoren versucht, Merkmale des freiberuflich Tätigen herauszuarbeiten, und auch der Gesetzgeber hat im Steuerrecht den Versuch einer Abgrenzung des Freiberuflers vom Gewerbetreibenden unternommen. Dies hat dazu geführt, daß man heute zwei Begriffsbestimmungen für freie Berufe auseinanderhalten kann: eine steuerrechtliche und eine ständische.³⁾ Auf die ständische Definition, die den Begriff des freien Berufs auch auf die unselbstständigen Freiberufler ausdehnt, soll nicht näher eingegangen werden. Auch zu dem von Triepel geprägten Begriff des 'staatlich gebundenen Berufs', zu dem dieser zum Beispiel die Rechtsanwälte und Ärzte zählt,

1) Vergleiche Lüben, Gerhard, Die Fundamente der freien geistigen Berufe, Köln - Berlin 1959, S. 9. Vergleiche Deneke, J. F. Volrad, Die freien Berufe, Stuttgart 1956, S. 113. Vergleiche Fleischmann, Eugen, Die freien Berufe im Rechtsstaat, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 127, Berlin 1970, S. 16.

2) Vergleiche Hermann, Heiner, Die "Freien Berufe" - Herkunft, Wandlung und heutiger Inhalt des Begriffs - (dargestellt an einem Vergleich der Handwerker einerseits und im besonderen der Ärzte, Anwälte und Künstler andererseits), Dissertation Frankfurt 1971, S. 2.

3) Vergleiche Deneke, J. F. Volrad, Die freien Berufe, a.a.O., S. 116.

sollen keine näheren Ausführungen gemacht werden.¹⁾

I. Der freie Beruf im Steuerrecht

Das Steuerrecht unterscheidet zwischen Gewerbetreibenden, die der Gewerbesteuer unterliegen und den freien Berufen, die keine Gewerbesteuer zu zahlen haben.²⁾ Das Steuerrecht versucht daher, die freien Berufe von den übrigen Gewerbetreibenden abzugrenzen. Dies geschieht in Paragraph 18 Absatz 1 Nr. 1 Einkommensteuergesetz:

"Einkünfte aus freiberuflicher Tätigkeit. Zu der freiberuflichen Tätigkeit gehören die selbständig ausgeübte wissenschaftliche, künstlerische, schriftstellerische, unterrichtende oder erzieherische Tätigkeit, die selbständige Berufstätigkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Rechtsanwälte, Notare, Patentanwälte, Vermessungsingenieure, Ingenieure, Architekten, Handelschemiker, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, beratenden Volks- und Betriebswirte, vereidigten Buchprüfer (vereidigten Bücherrevisoren), Helfer in Steuersachen, Heilpraktiker, Dentisten, Krankengymnasten, Journalisten, Bildberichterstatter, Dolmetscher, Übersetzer, Lotsen und ähnliche. Ein Angehöriger eines freien Berufes im Sinne der Sätze 1 und 2 ist auch dann freiberuflich tätig, wenn er sich der Mithilfe fachlich vorgebildeter Arbeitskräfte bedient;

1) Vergleiche v. Triepel, Heinrich, Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf, in: Festschrift für Karl Binding zum 4.6.1911, Band II, Leipzig 1911, S. 60 ff.

2) Vergleiche Paragraph 1 Gewerbesteuer Durchführungsverordnung.

Voraussetzung ist, daß er auf Grund eigener Fachkenntnisse leitend und eigenverantwortlich tätig wird."¹⁾

Der freie Beruf im Steuerrecht ist also dadurch gekennzeichnet, "daß der Berufsträger über eine gewisse Dauer hinweg eine im wesentlichen geistige Leistung, die auf einer bestimmten fachlichen Vorbildung oder einem schöpferischen Vermögen beruht, in wirtschaftlicher Selbständigkeit und unter Einsatz der eigenen Persönlichkeit erbringt"²⁾. Folgende vier Merkmale weisen demnach den freien Beruf im Steuerrecht aus:

1. die geistige Leistung, worunter

- a) eine wissenschaftliche Tätigkeit,
 - b) eine künstlerische Tätigkeit,
 - c) eine schriftstellerische Tätigkeit,
 - d) eine unterrichtende oder erziehende Tätigkeit,
 - e) die Tätigkeiten der im Berufskatalog Paragraph 18 Einkommensteuergesetz aufgeführten Berufe
- fallen,

2. die wirtschaftliche Selbständigkeit,

3. die Erwerbsabsicht,

4. das persönliche Erbringen der Leistung.

Diese Merkmale faßt Deneke³⁾ in seiner Definition wie folgt

1) Paragraph 18 Absatz 1 Nr. 1 Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 12.12.1969, BGBl. I, S. 2265.

2) Fleischmann, Eugen, Die freien Berufe im Rechtsstaat, a.a.O., S. 41.

3) Deneke, J. F. Volrad, Die freien Berufe, a.a.O., S. 116.

zusammen: "Im Sinne einer nationalökonomischen (auch steuerrechtlichen) Definition des Begriffs bilden die Angehörigen der freien Berufe einen Teil der wirtschaftlich Selbständigen und unterscheiden sich von den sonstigen Selbständigen vor allem dadurch, daß sie - wie die Unselbständigen - Bezieher unfundierter Einkommen aus Entgelten für persönliche und geistige Arbeit sind." Es ist allerdings zu bezweifeln, ob man die freien Berufe als Bezieher "unfundierter" Einkommen kennzeichnen kann, denn es sind zum Beispiel bei den Ärzten teilweise große Investitionen zur Einrichtung einer Praxis notwendig. Dieser Tatbestand wird zwar von Deneke durchaus anerkannt, doch argumentiert er, in Verkennung des üblichen Begriffs des Produktionsmittels, daß der Einsatz von Sachkapital für den Freiberufler nur ein Hilfsmittel zur Erbringung seiner persönlichen Leistung sei, und dieses Sachkapital daher kein Produktionsmittel sein könne.¹⁾

II. Die Abgrenzung der freien Berufe in dieser Arbeit

Es ist offensichtlich, daß die Selbständigkeit ein unerlässliches Merkmal des Freiberuflers auch für diese Arbeit ist. Bei den Gebührenordnungen der freien Berufe geht es ja gerade um die Honorierung des selbständigen Freiberuflers.

1) Vergleiche Deneke, J. F. Volrad, Klassifizierung der Freien Berufe, Statistische Erfassung und Systematik, Berufstätigkeiten und Berufsbenennungen nach der Volks- und Berufszählung von 1961, herausgegeben von der Ludwig Sievers Stiftung, Köln - Berlin 1969, S. 26.

Man muß jedoch fragen, ob - nachdem das Merkmal des unfundierten Einkommens abgelehnt wurde - die übrigen drei Merkmale (geistige Leistung, Erwerbsabsicht, persönliche Leistungserbringung) für diese Arbeit von Bedeutung sind.

Das Merkmal der geistigen Leistung ist notwendig, um die freien Berufe vom Gewerbe abzugrenzen. Es hat jedoch den Nachteil, verschwommen zu sein. Mit Recht nehmen auch Berufe, die üblicherweise nicht zu den freien gezählt werden, für sich in Anspruch, "geistig" tätig zu sein.¹⁾ Zur Eingrenzung des Begriffs der geistigen Leistung hilft aber der Berufskatalog des Paragraph 18 Einkommensteuergesetz weiter. Doch wird es auch weiterhin Zweifelsfälle geben, wie zum Beispiel den selbständigen Apotheker, den das Steuerrecht nicht zu den freien Berufen zählt, da seine Tätigkeit heute der des Einzelhändlers stark ähnelt.²⁾ Trotz dieser Zweifelsfälle und obwohl es wohl nie einen allzeit gültigen Katalog der freien Berufe geben wird,³⁾ ist das Merkmal der geistigen Leistung geeignet, zwischen freien Berufstätigen und Gewerbetreibenden zu unterscheiden.

1) Vergleiche Lüben, Gerhard, Die Fundamente ..., a.a.O., S. 9.

2) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, Sozialpolitik in Deutschland Nr. 45, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart 1961, S. 5 f.

3) Vergleiche Feuchtwanger, Sigbert, Die freien Berufe, Im besonderen: Die Anwaltschaft, Versuch einer allgemeinen Kulturwirtschaftslehre, München und Leipzig 1922, S. 28.

Dagegen ist das persönliche Erbringen der Leistung kein für diese Untersuchung geeignetes Kennzeichen des freien Berufes. Gegen dieses Merkmal kann zunächst eingewandt werden, daß es überflüssig ist, da eine geistige Leistung immer einen persönlichen Charakter hat.¹⁾ Aber selbst wenn diesem Argument nicht zugestimmt wird, so ist dieses Kennzeichen auch deshalb ungeeignet, weil zum Beispiel ein Steuerberater, der 53 Personen beschäftigt, nicht mehr zu den freien Berufen zählte, da er seine Leistungen nicht mehr "persönlich" erbringen kann.²⁾ Damit wäre er von einer Gebührenordnung ausgeschlossen. Tatsächlich erbringt er aber das gleiche Leistungsbündel wie der "echte" Freiberufler und müßte gleich behandelt werden. Gerade heute, da Architektenbüros, Steuerberatungsgesellschaften und ähnliche Zusammenschlüsse oder Angestelltenverhältnisse immer größere Bedeutung erlangen, ist es nicht sinnvoll, zwischen "echten" und "unechten" Freiberuflern zu unterscheiden, bei denen die einen eine Gebührenordnung hätten, die anderen jedoch nicht.

1) Vergleiche Lüben, Gerhard, Die Fundamente ..., a.a.O., S. 10.

2) Vergleiche Fleischmann, Eugen, Die freien Berufe im Rechtsstaat, a.a.O., S. 39 f. - Vergleiche auch Grote, Helga, Architekt - ein freier Beruf, in: Grote, Helga/ Neswadba, Roland, Architekten und beratende Ingenieure - Freie Berufe zwischen Berufsordnung und Wettbewerb -, Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 3, herausgegeben vom Institut für Mittelstandsforschung, Göttingen 1974, S. 42. Grote führt aus, daß die Planungsgesellschaften großer Wohnungsbauunternehmen zwar der Gewerbesteuer, dafür aber keinerlei Standesrecht unterliegen. Das bedeutet zum Beispiel, daß diese Planungsgesellschaften sich nicht an die Gebührenordnung zu halten brauchen.

Auch das Kriterium der Erwerbsabsicht, worunter das Steuerrecht versteht, daß die Tätigkeit zum Lebensinhalt gemacht wird und der Lebensunterhalt des Freiberuflers mit ihr verdient wird,¹⁾ ist zur Abgrenzung des Freiberuflers wenig sinnvoll. Zum einen wird es wohl nur wenige Freiberufler geben, die ihre freiberufliche Tätigkeit aus Liebhaberei ausüben. Zum anderen erscheint es - abgesehen vom Steuerrecht - nicht gerechtfertigt, jemanden, der seine freiberufliche Tätigkeit sporadisch neben einem gewerblichen Beruf ausübt, hinsichtlich seiner Honorierung für freiberufliche Leistungen nicht als Freiberufler zu behandeln. Im Steuerrecht mag es seine Berechtigung haben, nur denjenigen zu einem Mitglied der freien Berufe zu zählen, der die entsprechende Tätigkeit dauerhaft ausübt; für die Honorierung muß jedoch gelten, daß gleiche Leistungen, seien sie sporadisch oder dauerhaft erbracht, gleich abgerechnet werden. Wäre dies nicht der Fall, so ergäben sich für die freien Berufstätigen immer wieder Möglichkeiten, die Gebührenordnung zu umgehen. Gilt eine Gebührenordnung für einen Berufsstand, so hat sie deshalb für alle Standesangehörigen zu gelten, gleichgültig, ob die Tätigkeit mit Erwerbsabsicht oder nicht ausgeübt wird.

1) Vergleiche Fleischmann, Eugen, Die freien Berufe im Rechtsstaat, a.a.O., S. 35.

Der Freiberufler ist demnach in dieser Arbeit durch

1. wirtschaftliche Selbständigkeit,
2. geistige Leistung

gekennzeichnet, wobei unter geistiger Leistung zu verstehen ist:

- a) eine wissenschaftliche Tätigkeit,
- b) eine künstlerische Tätigkeit,
- c) eine schriftstellerische Tätigkeit,
- d) eine unterrichtende oder erziehende Tätigkeit,
- e) die Tätigkeiten der im Berufskatalog Paragraph 18 Einkommensteuergesetz aufgeführten Berufe.

c) Die Gebührenordnung

Gebührenordnungen sind durch staatliche Rechtsetzung, Selbstverwaltungskörperschaften oder Verbände der freiberuflich Tätigen aufgestellte Preisverzeichnisse für Dienstleistungen.

I. Die möglichen Formen der Gebührenordnung

Die Gebührenordnungen lassen sich nach zwei Kriterien gliedern:¹⁾

1. der Art der rechtlichen Gebührenregelung,
2. der Art der Preisfestlegung.

1) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 25.

1. Art der rechtlichen Gebührenregelung

Folgende rechtliche Regelungen sind zu unterscheiden:¹⁾

- a) die gesetzliche Gebührenregelung,
- b) die durch gesetzliche Ermächtigung geschaffene Gebührenregelung des Bundes beziehungsweise eines Landes,
- c) die durch Kammern geschaffene Gebührenregelung,
- d) die Honorarregelungen durch allgemeine Vereinbarungen (Vertragsgebührenordnungen),
- e) Gebührenregelungen von Berufsverbänden, Verbandsempfehlungen.

Die aufgeführten Gebührenregelungen sind nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit geordnet, das heißt, die gesetzliche Gebührenregelung hat den höchsten, die Verbandsempfehlung den niedrigsten Verbindlichkeitsgrad.

2. Art der Preisfestlegung

Es bestehen folgende Möglichkeiten der Honorarfestlegung:

- a) Mindestgebühren
- b) Höchstgebühren
- c) Margengebühren
- d) Feste Gebühren.

1) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 25 ff. Vergleiche Schmidt, Rudolf, Freie Berufe und Kartellgesetz, Dissertation Köln 1969, S. 50 f.

a) Mindestgebühren

Es lassen sich drei Arten von Mindestgebühren unterscheiden:¹⁾

1. Mindestpreise, die unter Konkurrenzpreisniveau liegen.
2. Mindestpreise, die den Charakter von Ordnungstaxen besitzen.
3. "Echte" Mindestpreise, die eine Preishöhe vorschreiben, welche über jener liegt, die sich bei freier Entfaltung von Angebot und Nachfrage herausgebildet hätte.

Wenn in Zukunft von Mindestgebühren die Rede ist, so sind immer die "echten" Mindestpreise gemeint, da die volkswirtschaftliche Bedeutung der beiden anderen Arten von Mindestpreisen nur gering ist. Während die Ordnungstaxen, die von Gleichgewichtspreisen nicht stark abweichen, sondern lediglich die Stabilität des Gleichgewichtspreises garantieren und kleinere Preisschwankungen ausgleichen sollen, von einiger, wenn auch geringer Bedeutung sind, kommt den Mindestpreisen, die unter Konkurrenzpreisniveau liegen, nur ein platonischer Wert zu.²⁾

1) Vergleiche Käng, Emil, Der Interventionismus, Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941, S. 173.

2) Vergleiche ebenda, S. 173.

Gebührenordnungen mit Mindestpreisen setzen ein unteres Limit, das nicht unterschritten werden darf. Nach oben bleibt der Preis unbegrenzt. Ziel dieser Maßnahme ist eine Förderung des Produzenteninteresses¹⁾ bis hin zur Sicherung der Existenz einer bestimmten Berufsgruppe - sofern sie ausreichend beschäftigt ist - durch über Wettbewerbspreisen liegende Mindestgebühren. Das Ziel der Existenzsicherung bestimmter Berufsgruppen durch Mindestgebühren wird staatlicherseits angestrebt, weil angenommen wird, daß Wettbewerbspreise kein "angemessenes" Einkommen garantieren können, die Produkte des Berufsstandes jedoch unverzichtbar in Umfang wie Qualität erscheinen. Wie hoch der Zielerfüllungsgrad des Mittels Mindestgebühr für das Ziel Existenzsicherung ist, soll an dieser Stelle nicht untersucht werden.²⁾

Bei diesem Preissystem kann der Anbieter - sofern er keine Wucherpreise fordert - oberhalb des Limits jeden ihm genehmen Preis verlangen. Eine Verbraucherschutzfunktion erfüllt eine Gebührenordnung mit Mindestpreisen in der Regel nicht.

1) Vergleiche Hegelheimer, Armin, Wirtschaftslenkung und Preisintervention, Ziele und Probleme der staatlichen Preispolitik in einer gelenkten Wirtschaft, dargestellt am Beispiel der deutschen Wirtschaftslenkung und der französischen Planification, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 135, Berlin 1969, S. 159.

2) Vergleiche S. 40 ff.

b) Höchstgebühren

Wie bei den Mindestpreisen lassen sich auch bei den Höchstpreisen drei Arten unterscheiden:

1. Höchstpreise, die über Konkurrenzpreisniveau liegen,
2. Ordnungstaxen,
3. "Echte" Höchstpreise, die unter dem Niveau des konkurrenzwirtschaftlichen Gleichgewichts liegen.

Während auf die Ordnungstaxen wegen ihrer geringen Bedeutung nicht eingegangen werden soll, so muß doch erwähnt werden, daß Höchstpreise, die über dem Niveau der Gleichgewichtspreise fixiert werden, durchaus möglich sind. Sie sind jedoch wirtschaftspolitisch unerwünscht, wenn ihr Ziel ist, den Abnehmer bestimmter Produkte oder Leistungen vor Übervorteilung zu schützen oder ihm trotz mangelnder Kaufkraft den Erwerb bestimmter Güter zu ermöglichen.¹⁾ Es ist sogar möglich, daß das Ziel Verbraucherschutz durch derartige Höchstpreise nicht nur nicht erreicht, sondern daß vielmehr die Absicht, den Verbraucher zu schützen, in ihr Gegenteil gekehrt wird.

1) Vergleiche Hegelheimer, Armin, Wirtschaftslenkung ..., a.a.O., S. 164.

Mit Höchstgebühren sind infolgedessen wie bei den Mindestgebühren in Zukunft die "echten" Höchstpreise angesprochen, die in der Lage sind, den Verbraucher vor zu hohen Preisforderungen zu schützen. Die Existenz kann ein derartiges Preissystem hingegen nicht sichern helfen, da den Preisen nach unten keine Grenzen gesetzt sind.

c) Margengebühren

Margengebühren mit einer oberen und unteren Preisgrenze versuchen, sowohl dem Ziel Verbraucherschutz als auch dem Ziel Existenzsicherung gerecht zu werden. Inwieweit diese Doppelfunktion der Margenpreise überhaupt sinnvoll ist, wird an dieser Stelle nicht näher erörtert.

Der tatsächlich geforderte Preis - so wird es angestrebt - hat etwa in der Mitte der Marge zu liegen. Abweichungen von diesem Mittelwert zur oberen oder unteren Grenze hin sollen lediglich die Besonderheiten der jeweils erbrachten Leistung abgelten.

d) Festgebühren

Ebenso wie die Margengebühren versuchen Festgebühren mit starr vorgeschriebenen Preisen, beiden Zielen, dem Verbraucherschutz und der Existenzsicherung, zu dienen.

Im Gegensatz zur Margengebühr besteht keine Möglichkeit der Preisdifferenzierung nach Schwierigkeit und/oder Umfang der Leistung. Abweichend von den drei bisher beschriebenen Preissystemen, wo der Preiswettbewerb zwar eingeschränkt, aber nicht von vornherein ausgeschlossen ist, läßt die Festgebühr dem Preiswettbewerb keinerlei Spielraum mehr.

II. Die anzutreffenden Gebührenordnungen

Kombiniert man die beiden Kriterien Art der rechtlichen Gebührenregelung und Art der Preisfestlegung, so ergibt sich eine Vielzahl möglicher Formen der Gebührenordnung, von denen aber nicht alle in der Praxis auftreten.

Durch Kammern und durch allgemeine Vereinbarung (Verträge der Anbieter- und Abnehmerorganisationen) geschaffene Gebührenordnungen sind recht selten. Die Patentanwälte besitzen eine von der Kammer erlassene Gebührenordnung; und Gebührenordnungen auf Grund von Vereinbarungen gibt es bei den Ärzten und Zahnärzten, deren Kassenärztliche Vereinigungen zum Beispiel mit den Ersatzkassen eine Gebührenordnung ausgehandelt haben.¹⁾

1) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 27. Vergleiche Patentanwaltsordnung mit Nebenvorschriften und Gebührenordnungen, Textausgabe, zusammengestellt von Herbert Wolfering, Köln, Berlin, Bonn, München 1967, S. 131.

Dagegen gibt es eine Vielzahl von Gebührenordnungen, die durch Gesetz oder gesetzliche Ermächtigung geschaffen wurden. Der Unterschied zwischen diesen beiden Arten ist gering und praktisch nur bei Erhöhungen der Gebühren von Bedeutung. Während durch Ermächtigung geschaffene Gebührenordnungen von der Exekutive verändert werden, müssen durch Gesetz geschaffene Gebührenordnungen vom jeweiligen Parlament durch ein Gesetz abgeändert werden. Es liegt auf der Hand, daß das letztgenannte Verfahren umständlicher ist und dadurch leicht veraltete Strukturen festschreibt. Eine gesetzliche Gebührenordnung besitzen zum Beispiel die Rechtsanwälte, Notare und die freiberuflichen gerichtlichen Sachverständigen.¹⁾ Die Ärzte, Zahnärzte, Architekten und Lotsen gehören zu denjenigen, die sich nach einer durch gesetzliche Ermächtigung des Bundes geschaffenen Gebührenordnung zu richten haben, während Tierärzte und Vermessungsingenieure sich an durch gesetzliche Ermächtigungen der Länder geschaffene Gebührenordnungen halten müssen.²⁾

Von den durch Berufsverbände oder durch private Stellen herausgegebenen Gebührenordnungen sind die wichtigsten: die allgemeine Gebührenordnung für die wirtschafts-

1) Vergleiche Schmidt, Rudolf, Freie Berufe und Kartellgesetz, a.a.O., S. 50.

2) Vergleiche ebenda, S. 50 f.

prüfenden sowie wirtschafts- und steuerberatenden Berufe (ALLGO), die Gebührenordnung der Vereinigung beratender Betriebs- und Volkswirte und die Gebührenordnung der Ingenieure (GOI).¹⁾

Nur wenige Berufsverbände haben darauf verzichtet - sofern sie keine gesetzliche oder durch gesetzliche Ermächtigung geschaffene Gebührenordnung besitzen -, Gebührensätze aufzustellen. Zu diesen zählen der Bund Deutscher Unternehmensberater e.V., der Bundesverband der freiberuflichen und unabhängigen Sachverständigen für das Kraftfahrzeugwesen e.V. und der Verband freiberuflicher Forstleute e.V.²⁾

Alle Arten der Preisfestlegung kommen in der Praxis vor. Jedoch sind die Höchst-, besonders aber die Mindestpreise selten anzutreffen.

Mindestgebühren enthält zum Beispiel die Gebührenordnung für Pflichtprüfungen durch Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfergesellschaften.³⁾ Lediglich Höchstpreise sind in der Gebührenordnung für Architekten (GOA)

1) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 28.

2) Vergleiche Schmidt, Rudolf, Freie Berufe und Kartellgesetz, a.a.O., S. 51.

3) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 28. Vergleiche Gebührenordnung für Pflichtprüfungen, Erlaß des Rechtswirtschaftsministers vom 11.4.1939, MBl. RWM 1939, S. 339, Paragraph 2 Absatz 1, abgedruckt in: Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (Herausgeber), Wirtschaftsprüferhandbuch 1973, S. 156.

zu finden.¹⁾ Die Mehrzahl der Gebührenordnungen wie zum Beispiel die der Ärzte,²⁾ Zahnärzte³⁾ und Steuerberater⁴⁾ haben Rahmengebühren oder Rahmengebühren in Verbindung mit festen Sätzen, wie die der Rechtsanwälte.⁵⁾

-
- 1) Vergleiche Verordnung PR Nr. 66/50 über die Gebühren für Architekten vom 13. Oktober 1950, geändert durch Verordnung Nr. 13/58 vom 11.11.1958, Paragraph 1 Absatz 2. Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 27.
 - 2) Vergleiche Gebührenordnung für Ärzte vom 18. März 1965, Bundesgesetzblatt I, S. 89, Paragraph 2. Allerdings besagt Paragraph 3 Absatz 1, daß für Träger der Sozialversicherung, die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung die Vergütung sich nach dem Gebührenverzeichnis richtet. Das gleiche gilt für die Kostenträger Bund, Länder und Gemeinden. Es handelt sich also streng genommen um eine Rahmengebührenordnung, in der aber gewisse Kostenträger nur den einfachen, also einen festen Satz zu zahlen haben.
 - 3) Vergleiche Gebührenordnung für Zahnärzte vom 18. März 1965, Bundesgesetzblatt I, S. 123, Paragraph 2. Fußnote 2) gilt analog, da auch die Zahnärzte einen entsprechenden Paragraph 3 besitzen.
 - 4) Vergleiche Allgemeine Gebührenordnung für die wirtschaftsprüfenden sowie wirtschafts- und steuerberatenden Berufe (ALLGO), herausgegeben von Adolf Fitzke, 6. Auflage (1968), Essen 1968, Paragraphen 8 - 13, S. 10 ff. Diese 6. Auflage ist die letzte; eine Neuauflage ist wegen Bedenken gegen die Üblichkeit dieser Gebührenordnung vom Kartellamt untersagt worden.
 - 5) Vergleiche Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte (BRAGebO) vom 26. Juli 1957, Bundesgesetzblatt I, S. 907, Paragraphen 11 + 12.

Während es die Gebührenordnung für Architekten verbietet,¹⁾ höhere als die in der Gebührenordnung aufgeführten Gebühren zu vereinbaren, ist dies bei anderen - auch gesetzlichen oder durch gesetzliche Ermächtigung - geschaffenen Gebührenregelungen erlaubt. Dies ist zum Beispiel bei den Rechtsanwälte,²⁾ Ärzten³⁾ und Zahnärzten⁴⁾ der Fall. Hier können gesetzlich festgelegte Höchstpreise, denn um solche handelt es sich bei der oberen Marge, überschritten werden. Hierzu ist eine Vereinbarung mit dem Leistungsempfänger notwendig, die bei den Rechtsanwälten schriftlich vorliegen muß. Sie darf nicht in der Vollmacht oder in einem Vordruck, der auch andere Erklärungen umfaßt, enthalten sein.⁵⁾ Jedoch machen auch private Gebührenordnungen wie die ALLGO⁶⁾ den steuerberatenden Berufen zur Auflage, Überschreitungen des oberen Rahmens schriftlich zu vereinbaren, obwohl es keine gesetzliche Verpflichtung gibt, sich an diese Gebührenordnung zu halten.

-
- 1) Vergleiche Fabricius, Eugen/v. Nordenflycht, W./Bindhardt, W., Kommentar zur GOA, Gebührenordnung für Architekten, 8. Auflage, Düsseldorf 1973, S. 7.
 - 2) Vergleiche Paragraph 3 BRAGebO, a.a.O.
 - 3) Vergleiche Paragraph 6 Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O.
 - 4) Vergleiche Paragraph 6 Gebührenordnung für Zahnärzte, a.a.O.
 - 5) Vergleiche Paragraph 3 BRAGebO, a.a.O.
 - 6) Vergleiche Paragraph 14 ALLGO, a.a.O.

Erster Teil:

Argumente und Kriterien für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit einer Gebührenordnung für freie Berufe

In diesem Teil wird eine Antwort auf die Frage gesucht, ob für "Freiberufler" eine gesetzliche¹⁾ Gebührenordnung zweckmäßig ist. Dabei sollen nicht nur die freien Berufe betrachtet werden, die noch keine derartige Gebührenordnung besitzen und sich um eine solche Gebührenordnung bemühen, vielmehr wird versucht, eine allgemein gültige Klärung dieser Frage herbeizuführen. Es werden daher auch die bestehenden gesetzlichen Gebührenordnungen in Frage gestellt.

Viele freie Berufe, die keine gesetzliche Gebührenordnung besitzen, streben eine solche an.²⁾ Sie tun dies, weil die Frage der Verbindlichkeit von Gebührenregelungen der Berufsverbände fortwährend zu Spannungen zwischen freiberuflichen Verbänden und dem Bundeskartellamt führt. Die Verbände wollen die Anwendung der Sätze ihrer "privaten" Gebührenregelungen bei der Honorarabrechnung zur Standespflicht machen, während das Bundeskartellamt das Verbindlichmachen der Gebührenregelungen als Preiskartelle

1) Es wird in Zukunft nicht mehr zwischen gesetzlicher und durch gesetzliche Ermächtigung geschaffener Gebührenordnung unterschieden. Beide Arten werden als gesetzliche Gebührenordnung bezeichnet, da die beiden Formen - bis auf die Form der Erhöhung der Gebührensätze - gleich sind.

2) Für die Steuerbevollmächtigten und Steuerberater vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme wirtschaftsberatender Berufe, Abhandlungen zur Mittelstandsforschung, herausgegeben vom Institut für Mittelstandsforschung, Köln-Opladen 1970, S. 30.

gemäß Paragraphen 1 und 38 Absatz 2 Satz 2 GWB ansieht.¹⁾ Zwar ist noch nicht abschließend entschieden worden, ob die Angehörigen freier Berufe Unternehmen im Sinne des Paragraphen 1 GWB sind und somit unter das Kartellverbot fallen,²⁾ doch zählt das Bundeskartellamt und darüber hinaus die gesamte Kartellrechtsprechung die Freiberufler zu den Unternehmen.³⁾ Es läßt daher Absprachen in Form von Gebührenordnungen nur gelten, "wenn und soweit wettbewerbsbeschränkende Absprachen der Berufsangehörigen oder Beschlüsse ihrer Berufsvereinigungen durch staatliches oder aufgrund staatlicher Ermächtigung gesetztes Berufsstandsrecht der Anwendung des GWB entzogen sind. Diese Auffassung hat das Kammergericht im Beschluß vom 12. Januar 1960 (WUW/E OLG 322) über die Beschwerde des Bundesverbandes der Vereidigten Buchprüfer und Bücherrevisoren e.V. bestätigt."⁴⁾ Bei einer Umwandlung⁵⁾ der privaten Gebührenregelungen in gesetzliche fielen die

-
- 1) Vergleiche Schmidt, Rudolf, Freie Berufe und Kartellgesetz, a.a.O., S. 52 f.
 - 2) Vergleiche Rauschenbach, Gerhard, Kartellverbot und Standesrecht der Rechtsanwälte, in: Anwaltsblatt, 23. Jahrgang (1973), Heft 10, S. 275.
 - 3) Vergleiche Berichte des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1958/1959/1960 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, WUW-Schriftenreihe, Heft 8, Düsseldorf 1961, S. 48, S. 109, S. 280. Vergleiche auch Ganderberger, Otto, Was ist ein Unternehmen? Volkswirtschaftliche Überlegungen zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Band 16 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1963, S. 33 und S. 54 ff.
 - 4) Vergleiche Berichte des Bundeskartellamtes ..., a.a.O., S. 280.
 - 5) Umwandlung soll nicht heißen, daß die private Gebührenordnung vom Staat in der jetzigen Form übernommen wird.

freien Berufe mit bisher privaten Gebührenordnungen unter die eben zitierte Ausnahmeregelung und wären somit dem Zugriff des Kartellamtes entzogen.

Erstes Kapitel:

Begründungen für die Notwendigkeit von Gebührenordnungen

Gebührenordnungen kommen vor allem dadurch zustande, daß viele der von der Gebührenordnung erfaßten Beteiligten sich auf Dauer eine finanzielle Besserstellung versprechen, wenn sie sich bereitfinden, ihre individuelle Preispolitik aufzugeben.¹⁾ Es entfällt für einige die Notwendigkeit, eine individuelle Kalkulation aufzustellen und sich Informationen über die Preise der Konkurrenten zu beschaffen. Sie haben die Gewißheit - sofern sie die Mindestgebühr berechnen -, daß niemand billiger ist. Die beruhigende Gewißheit, von niemandem unterboten zu werden, bestand bisher sogar auch bei Gebührenordnungen mit Höchstpreisen, selbst wenn der Höchstpreis gefordert wurde. Das Unterbieten des Höchstpreises wurde und wird von den entsprechenden Kammern der freien Berufe als standeswidrig angesehen. Obwohl zivilrechtlich geringere Honorare als die Höchstpreise durchaus Gültigkeit haben, konnte es geschehen, daß gegen den Unterbietenden unter Umständen auf Grund des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb vorgegangen wurde.²⁾ Erst in allerjüngster Zeit hat sich

1) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 26 und Gutenberg, Erich, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Zweiter Band, Der Absatz, 8. Auflage, Berlin - Heidelberg - New York 1965, S. 324.

2) Vergleiche Fabricius, Eugen/v. Nordenflycht, W./Bindthardt, W., Kommentar zur GOA, a.a.O., S. 7.

das Kartellamt jedoch mit diesem Problemkreis beschäftigt, und die Ansicht vertreten, daß ein Architekt die in der Gebührenordnung festgelegten Höchstpreise unterbieten kann, ohne in Konflikt mit der Standesordnung zu geraten. Gleichzeitig leitete das Amt gegen die nordrheinwestfälische Architektenkammer ein Verwaltungsverfahren ein, weil die Architektenkammer gegen eine Firma vorgegangen war, die in Zeitschriften-Inseraten komplette Fertigbaupläne für Häuser mit Statik und allen erforderlichen Unterlagen zur Einreichung beim Bauamt für nr DM 600,-- angeboten hatte.¹⁾

Die Notwendigkeit einer Gebührenordnung wird von den freien Berufen mit einer Vielzahl von Argumenten begründet, die meist wenig mit dem oben geschilderten Sachverhalt zu tun haben. Dabei führen die verschiedenen freien Berufe mit geringen Abweichungen die gleichen Argumente ins Feld, oder es wird pauschal für die Gesamtheit der freien Berufe argumentiert. Die Stichhaltigkeit dieser Argumente zu prüfen, soll Aufgabe dieses Kapitels sein.

Die Vielzahl der vorgebrachten Begründungen für Gebührenordnungen lassen sich zu zwei Hauptgruppen zusammenfassen: die Existenzsicherung des betreffenden Berufsstandes und den Verbraucherschutz. Die Sicherung der

1) Vergleiche Architekten dürfen billig sein, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 43 vom 20.2.1975, S. 11.

Existenz bestimmter freier Berufe wird damit begründet, daß die Erhaltung des betreffenden Berufsstandes zum Wohle der Verbraucher dringend erforderlich sei. Nur durch ausreichend besetzte freie Berufe könnte zum Beispiel ein gesichertes Gesundheitswesen oder eine ordentliche Rechtsprechung aufrechterhalten werden. Es soll jedoch nicht der einzelne Freiberufler in seiner Existenz dadurch gesichert werden, daß er einem nach unten orientierten Preiswettbewerb entzogen wird, sondern die Gesamtheit des im "öffentlichen Interesse" zu schützenden jeweiligen freien Berufs soll in ihrer wirtschaftlichen Lebensfähigkeit abgesichert werden.¹⁾ Es wird sichtbar, daß der Schutz der Existenz bestimmter freier Berufe nur deshalb in Betracht gezogen werden kann, weil den Verbrauchern an einer in Umfang wie Qualität ausreichenden Versorgung mit freiberuflichen Dienstleistungen gelegen sein muß.

Die wirtschaftliche Absicherung bestimmter Berufe kann daher in einer marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaft kein eigenständiges wirtschaftspolitisches

1) Vergleiche Berger, Matthias, Die Arzneimittelversorgung durch Apotheken, Volkswirtschaftliche Überlegungen zur staatlichen Gesundheitspolitik, Band 33 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Berlin 1974, S. 20.

Ziel sein, sondern allenfalls ein Mittel,¹⁾ bestimmte freiberufliche Leistungen für die Bevölkerung zu sichern. Eine Sicherung der Unternehmergewinne kann und wird nicht Selbstzweck einer auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen aufgebauten Volkswirtschaft sein.²⁾ Freilich: Für die betroffenen Unternehmen selbst handelt es sich bei der Sicherung der Existenz häufig um ein Ziel, nämlich staatliche Hilfe zu beanspruchen, und es liegt nahe, daß sie dieses Ziel als ein geeignetes Mittel staatlicher Wirtschaftspolitik deuten.³⁾

1) Der Begriff "Zwischenziel" wird hier bewußt vermieden, da er die Behauptung impliziert, daß das Mittel eine Vorbedingung zur Erreichung des Oberzieles sei.

2) Vergleiche Berger, Matthias, Die Arzneimittelversorgung ..., a.a.O., S. 20 f.

3) Vergleiche ebenda, S. 21.

A) Existenzsicherung als Begründung für Gebührenordnungen

I. Ausgleich für lange Berufsausbildung

"Die auch die Mindesthöhe der Gebühren vorschreibenden Ordnungen sollen ... einen Ausgleich für den finanziellen Aufwand der langjährigen Berufsausbildung bieten."¹⁾

Hier wird mit dem Hinweis auf die lange Ausbildungszeit und die damit verbundenen Aufwendungen eine Gebührenordnung mit Mindestsätzen gefordert, die dem Berufsangehörigen ein angemessenes Einkommen sichern soll.

Bei diesem Argument wird nicht ausgeführt, warum eine lange Ausbildungszeit die Sicherung der Existenz durch eine Gebührenordnung erfordert. Der Grund könnte in dem besonders hohen Verlust liegen, der der Volkswirtschaft entsteht, wenn die lange Ausbildungszeit "umsonst" gewesen sein sollte, weil der betreffende Beruf den Berufsangehörigen nicht mehr ernährt, und der

1) Müller, Wolfgang, Einbeziehung der Freien Berufe in das Handelsrecht unter besonderer Berücksichtigung von Arzt, Apotheker, Rechtsanwalt, Wirtschaftsprüfer und Architekt, Dissertation Berlin 1968, S. 38. Vergleiche Specht, Karl-Gustav, Freie Berufe - Zwischen Bürger und Institution, in: Der Volkswirt, 20. Jahrgang (1966), Heft 28, S. 1304. Vergleiche aber auch Zeller, Werner, Der freie Beruf in unserer Gesellschaft - Plädoyer für die Erhaltung der beruflichen Unabhängigkeit, in: Deutsches Ärzteblatt, 70. Jahrgang (1973), Heft 12, S. 776. Zeller fordert, daß die Honorarordnungen auf die Pflicht zur Weiterbildung Rücksicht nehmen müssen.

Freiberufler sich daher einen neuen Beruf suchen muß. Gegen dieses Argument ist einzuwenden, daß der Beruf nicht unbedingt aufgegeben werden muß, da unter Umständen die Möglichkeit besteht, ihn in abhängiger Stellung weiter auszuüben. Sollte dies nicht der Fall sein und der Freiberufler tatsächlich seine Tätigkeit wechseln müssen, so ist nicht einzusehen, warum ein Teil eines Berufes künstlich erhalten werden soll, für den kein Bedarf mehr besteht, oder der am Verbraucher vorbei produziert. Mit demselben Recht könnte ein selbständiger Handwerkermeister, der auch eine recht lange Ausbildungszeit benötigt, eine Gebührenordnung, die seine Existenz sichert, fordern. Es kommt hinzu, daß die in abhängiger Stellung beschäftigten Kollegen der betreffenden freien Berufe in den meisten Fällen eine gleich lange Ausbildungszeit absolviert haben, sie also ebenso wie ihre freiberuflichen Kollegen nur vergleichsweise kurze Zeit in ihrem Beruf tätig sein können. Für die abhängig Beschäftigten müßte aus Gerechtigkeitsgründen ebenfalls eine Lösung gefunden werden, die ihnen ein angemessenes Einkommen als Ausgleich für die lange Zeit der Berufsausbildung sichern würde.¹⁾

Durch die Existenzsicherung wird vielmehr einer Fehlallokation der Ressourcen Vorschub geleistet, da veraltete Strukturen künstlich erhalten werden. Dies bringt

1) Vergleiche Hermann, Heiner, Die "Freien Berufe" ..., a.a.O., S. 137.

gesamtwirtschaftliche Verluste mit sich, die größer sein können als die fehlgeleiteten Ausbildungskosten. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kann daher nicht wegen der hohen Ausbildungskosten für eine Gebührenordnung, die die Existenz sichert, plädiert werden. Dies scheinen auch die Verbände erkannt zu haben, die auf Befragen eine Gebührenordnung als Ausgleich für lange Berufsausbildung ebenfalls ablehnten.¹⁾

II. Unmöglichkeit des Arbeitskampfes

Das Argument von der Unmöglichkeit des Arbeitskampfes zielt darauf ab, daß dem freiberuflich Tätigen nicht die Möglichkeit gegeben ist, durch Koalition höhere Löhne zu erkämpfen.²⁾ Als Ausgleich für diesen Nachteil gegenüber anderen Berufen soll daher wenigstens die wirtschaftliche Existenz gesichert werden.

Die freien Berufe haben bei dem eben vorgestellten Argument möglicherweise einen falschen Terminus benutzt. Der Begriff "Arbeitskampf" ist in der ökonomischen Terminologie meist gleichbedeutend mit Streik. Der Streik als Mittel der Auseinandersetzung ist aber nur auf die kontraktbestimmten Einkommensbezieher anwendbar. Bei den Freiberuflern handelt es sich - wie bei allen Selbständigen - um Bezieher residualbestimmter Einkommen. Im

1) Gespräch mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung vom 26. 7. 1973.

2) Vergleiche Lüben, Gerhard, Die Fundamente ..., a.a.O., S. 77.

Gegensatz zu den Lohn- und Gehaltsempfängern ist das Streben der Freiberufler nicht auf Lohnerhöhungen, sondern auf Preiserhöhungen gerichtet. Das Streben nach Lohnerhöhungen und das Streben nach Preiserhöhungen sind indessen verschiedene Phänomene, so daß der Begriff "Arbeitskampf" auf die Situation der Freiberufler nicht anwendbar ist.

Zieht man Aussagen anderer Autoren zu diesem Argument hinzu, so wird deutlich, daß die Freiberufler gar nicht beabsichtigen, die Lohnfestsetzung und die Preisbildung als gleichartige Tatbestände hinzustellen.¹⁾ Sie haben nur - allerdings mit einer ungeeigneten Formulierung - auf die Stärke anderer Verbände, nämlich der Gewerkschaften, und die Schwäche und unterschiedliche Aufgabenstellung der eigenen Verbände hinweisen wollen.

Diese "Koalitionsschwäche" kann nur schwerlich als stichhaltige Begründung für eine Gebührenordnung anerkannt werden. Sie könnte bestenfalls ein Argument dafür sein, den freien Berufen zum Beispiel Organisationshilfen zu geben, aber sie ist keinesfalls eine Begründung für einen derartig schwerwiegenden Eingriff in den Markt, zumal auch die Nachfrager im Regelfall nicht "organisiert" sind. Aber selbst wenn das Argument von der "Schwäche" der freiberuflichen Verbände als Begründung für eine Gebührenordnung akzeptiert würde, so steht noch offen, ob es überhaupt den

1) Vergleiche Deneke, J.F. Volrad, Die Freien Berufe, a.a.O., S. 235. Deneke spricht nur von einer Koalitionsschwäche der freien Berufe.

Tatsachen entspricht. Stimmt es denn, daß die Verbände der freien Berufe keine Koalitionen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen sind?¹⁾

Die Antwort auf diese Frage gibt das Deutsche Ärzteblatt, das sich über die Ziele des Bundesverbandes der freien Berufe so äußert: "Im Mittelpunkt von Zielsetzungen und Bemühungen des Bundesverbandes stehen die Zusammenfassung und die Vertretung der Interessen der freiberuflich Tätigen bei der Sicherung beziehungsweise beim Ausbau ihrer wirtschaftlichen und sozialen Stellung. Dabei ist der Bundesverband bemüht, den Einfluß auf alle Bereiche des öffentlichen Lebens zu steigern..."²⁾ ³⁾

III. Verhinderung ruinösen Wettbewerbs

Gebührenordnungen mit Mindestsätzen, so wird argumentiert, schützen den Berufsstand vor ruinöser Konkurrenz innerhalb

1) Vergleiche Lüben, Gerhard, Die Fundamente ..., a.a.O., S. 77.

2) Tätigkeitsbericht 1972/73, erstellt durch die Bundesärztekammer, in: Deutsches Ärzteblatt, 70. Jahrgang (1973), Sondernummer Heft 41 a, S. 2858.

3) Daß zum Beispiel die Ärzte bereits erheblichen Einfluß besitzen, wird auch aus den Äußerungen des BDI-Sozialreferenten Achim Steffen deutlich, der zitiert nach: Ärzten - den Neid mobilisieren, in: Wirtschaftswoche, 27. Jahrgang (1973), Heft 49, S. 29 behauptet hat: "Noch keine Regierung hat es gewagt, den Ärzten auch nur ein Haar zu krümmen. Denn sie haben die beste Lobby."

seiner Reihen.¹⁾ Es wird zwar nicht näher ausgeführt, was unter ruinösem Wettbewerb zu verstehen ist und wie er sich bei den freien Berufen auswirken würde, doch kann wohl unterstellt werden, daß die Freiberufler folgenden Sachverhalt darunter verstehen:²⁾ Ruinöser Wettbewerb ist ein Wettbewerb, der für viele Anbieter freiberuflicher Leistungen aufgrund von Überkapazitäten zu einem Einkommen führt, welches als nicht "ausreichend" angesehen wird. Dieses als nicht ausreichend betrachtete Einkommen kann zu Preisunterbietungen der Anbieter ohne Nachfrageerhöhung führen. Der nun einsetzende Preisverfall hat möglicherweise zur Folge, daß eine Vielzahl von Anbietern ausscheiden muß, und sich aus der Überkapazität eventuell eine Unterkapazität mit überhöhten Preisen für den Verbraucher entwickelt.³⁾

-
- 1) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 25. Vergleiche Müller, Wolfgang, Einbeziehung ..., a.a.O., S. 38.
 - 2) Vergleiche Tolksdorf, Michael, Ruinöser Wettbewerb, Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 161, Berlin 1971, S. 29.
 - 3) Sollten die freien Berufe unter ruinösem Wettbewerb einen Wettbewerb verstehen, der einige von ihnen "ruiniert", so bedeutet dies, daß eine Gebührenordnung gefordert wird, weil Existenzen vernichtet werden. Die Vernichtung von Existenzen allein kann jedoch keine Begründung für eine Gebührenordnung sein, da es sich beim Ausscheiden von Anbietern um einen durchaus normalen Selektionsprozeß des Wettbewerbs handelt. Diesem Selektionsprozeß ist jedermann, der eigenverantwortlich wirtschaftet, ausgesetzt.

Das eigentliche Opfer eines solchen ruinösen Wettbewerbs neben den Produzenten, die ausscheiden müssen, wäre dann letzten Endes der Verbraucher. An dieser Stelle wird sehr deutlich, daß Existenzsicherung kein eigenständiges wirtschaftspolitisches Ziel ist, sondern letztlich ein Mittel, den Verbraucher zu schützen.¹⁾

Mit dem Ausdruck "ruinöser Wettbewerb" wurde abermals ein ökonomischer Begriff von den freien Berufen nicht ganz richtig angewandt. Unter "ruinösem Wettbewerb" oder "ruinöser Konkurrenz" versteht der Ökonom im allgemeinen den Verdrängungswettbewerb im meist engen Oligopol. Es handelt sich um einen Preiskampf, bei dem ein Oligopolist versucht, mit Preisen, die unter Umständen nicht kostendeckend sind, seine Konkurrenten aus dem Markt zu verdrängen. Dieser typisch oligopolistische Verdrängungswettbewerb ist bei vielen Freiberuflern schon von der Marktform nicht möglich und wohl auch nicht gemeint, wenn die freien Berufe von ruinösem Wettbewerb sprechen.

Vielmehr ist zu vermuten, daß die Freiberufler den zuerst aufgeführten Sachverhalt im Auge haben, wenn sie von ruinösem Wettbewerb sprechen. Das Auftreten eines derartigen ruinösen Wettbewerbs ist jedoch recht unwahrscheinlich, da das Ausscheiden auch einer Vielzahl von Anbietern nicht zwangsläufig zu einer "Unterversorgung" führen muß. Eine Gebührenordnung läßt sich aber nur rechtfertigen, wenn es zu

1) Vergleiche S. 28.

Unterkapazitäten mit "Unterversorgung" kommt. Werden dagegen, wie es meist der Fall ist, nur Überkapazitäten abgebaut, wobei auch die Existenz einiger Anbieter vernichtet wird, so ist dies ein normaler Wettbewerbsvorgang, der mit ruinösem Wettbewerb nichts zu tun hat und durchaus erwünscht ist.

Schon das Auftreten von Überkapazitäten und der daraus folgende Preisverfall, was ja Voraussetzung für ruinösen Wettbewerb ist, dürfte bei den freien Berufen selten zu finden sein. Viele Berufe, wie zum Beispiel die Ärzte, haben eher mit zu hoher als zu niedriger Nachfrage zu kämpfen. Aber selbst wenn bei einigen freien Berufen Überkapazitäten auftreten sollten, wird ihr "Standesbewußtsein" in der Mehrzahl der Fälle ein Unterbieten verhindern und es deshalb nicht zu einem Preisverfall kommen lassen. Zu "Unterversorgung" ist es in der Vergangenheit jedoch trotz teilweise schlechter Einkommenssituation bei den freien Berufen nicht gekommen.¹⁾ Dies ist zwar kein Beweis dafür, daß es auch in der Zukunft nicht zu Unterkapazitäten kommen wird, doch ist dies ein Anzeichen, wie wenig auch in der Zukunft mit ruinöser Konkurrenz gerechnet werden muß.

Wie ausgeführt, gibt es für das Zustandekommen von ruinöser Konkurrenz kaum Anhaltspunkte. Nur auf die Vermutung hin, es könne irgendwann einmal zu ruinöser Konkurrenz kommen,

1) Einige freie Berufe besitzen schon recht lange eine staatliche Gebührenordnung mit Mindestsätzen, so daß die Aussage für sie nicht gilt, da die Behauptung, die Gebührenordnung habe eine Unterversorgung verhindert, nicht widerlegt werden kann.

eine Gebührenordnung zu erlassen, scheint verfehlt, zumal "Unterversorgung" nur dann eine Begründung für einen Eingriff des Staates ist, wenn es sich um Güter mit meritorischem Charakter handelt.

IV. Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Immer wieder weisen die freien Berufe darauf hin, daß sie vielfach Träger einer besonderen Verantwortung gegenüber der Gesellschaft sind, sie öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben.¹⁾ Gebührenordnungen, die die Existenz sichern, sollen garantieren, "daß die Angehörigen der freien Berufe ihren Aufgaben gegenüber dem Staat und der Gesellschaft gerecht werden."²⁾

Worin liegt die erwähnte besondere Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft? Sie besteht darin, daß nach den Berufsordnungen die Ärzte die Verantwortung für die Volksgesundheit tragen, die Rechtsanwälte Organe der Rechtspflege sind und die Architekten die Gestaltung der Umwelt beeinflussen.³⁾ Läßt sich aber sagen - sofern überhaupt die obigen Beispiele als besondere Verantwortung gegenüber der Gesellschaft anerkannt werden -, daß alle freien Berufe von "besonderer Bedeutung" für die Gesellschaft sind? Müller verneint dies ganz eindeutig, indem er betont, daß die besondere Ver-

1) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 24, Vergleiche Specht, Gustav, Freie Berufe, a.a.O., S. 1303 f. Vergleiche Brandt, Dieter, Muß der "freie" Architekt werben? in: Der Architekt, Organ des Bundes Deutscher Architekten BDA, 18. Jahrgang (1969), Heft 10, S. 357.

2) Müller, Wolfgang, Einbeziehung ..., a.a.O., S. 37.

3) Vergleiche ebenda, S. 65.

antwortung ein Merkmal einzelner freier Berufe, aber nicht der Gesamtheit der freien Berufe ist.¹⁾ Stimmt man ihm zu, so folgt daraus, daß die Begründung, nur mit einer die Existenz sichernden Gebührenordnung könnten die freien Berufe die ihnen auferlegten öffentlichen Aufgaben erfüllen, keineswegs für alle Freiberufler gültig ist, sondern nur für einen Teil von ihnen. Die freien Berufe auseinanderzuidividieren in solche, die eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen haben, und in eine Kategorie, bei der dies nicht der Fall ist, wird schwierig sein, da für eine eindeutige Zuordnung keine Maßstäbe vorliegen. Aber selbst wenn es unstrittig wäre, ob der einzelne freie Beruf eine besondere Verantwortung gegenüber der Gesellschaft zu erfüllen hat, so muß doch noch geklärt werden, ob er dieser Verantwortung nur mit einer Gebührenordnung, die die Existenz sichert, gerecht werden kann. Es spricht - wie soeben dargelegt wurde - wenig für einen ruinösen Wettbewerb unter den freien Berufen. Daraus folgt, daß durch eine Gebührenordnung - sollte das Einkommen einiger Freiberufler aufgrund sinkender Nachfrage bedroht sein - Freiberufler abgesichert werden, für die überhaupt keine öffentliche Aufgabe mehr besteht. Freie Berufe mit ausreichender Nachfrage brauchen hingegen keine Absicherung ihres Einkommens. Überdies gilt hier wie beim Argument vom Ausgleich für lange Berufsausbildung, daß mit dieser Begründung ebenfalls die Handwerker und Kaufleute eine Gebührenordnung fordern könnten, da man durchaus der Überzeugung sein kann, zum Beispiel der Lebensmittelhändler erfülle ebenso wie die

1) Vergleiche Müller, Wolfgang, Einbeziehung ..., a.a.O., S. 67.

freien Berufe eine öffentliche Aufgabe.¹⁾

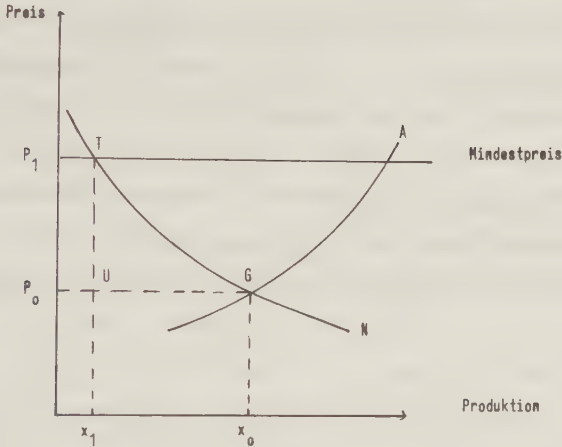
Es bestehen außerdem Zweifel, ob eine Gebührenordnung mit Mindestsätzen - sie sind es ja, die die Existenz sichern sollen - überhaupt ein ausreichendes Einkommen garantieren kann. Ist die Nachfrage nach freiberuflichen Leistungen zufriedenstellend, so werden Wettbewerbspreise allemal genügen, den Lebensunterhalt zu sichern. Sollte die Nachfrage - somit auch in absehbarer Zukunft bei den meisten freien Berufen nicht zu rechnen ist - zu gering ausfallen, um einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern, so werden auch Mindestgebühren nicht helfen. Bei einer geringen Nachfrage wird nur ein unbedeutendes Einkommen zu erzielen sein, mögen die Mindestgebühren auch noch so hoch sein. Mindestgebühren, die zu hoch angesetzt sind, können sogar das Gegenteil erreichen, indem sie, statt die Existenz zu sichern, Nachfrager abschrecken, was bei wenig ausgelasteten Freiberuflern zum Verlust der Existenzgrundlage führen kann. Scheiden diese freiberuflich Tätigen nur aufgrund der überhöhten Mindestgebühren aus, so würde diese die "Existenz sichernde" Gebührenordnung gerade die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erschweren.

Dieser Sachverhalt läßt sich an einem Modell veranschaulichen: Unterstellt man das Modell der vollkommenen Konkurrenz, so läßt sich bei gegebener Einkommensverteilung für den Einzelmarkt eines Produktes eine aus den Konsumentenpräferenzen, allen übrigen Preisen und der Einkommenshöhe die Nachfragekurve N ableiten und aus den

1) Vergleiche Gelhausen, Reinhard, Die staatlich gebundenen Berufe und das Kartellgesetz, Dissertation Göttingen 1973, S. 24.

Grenzkosten der Produzenten die Angebotskurve A.¹⁾

Abbildung 1



Wie aus der Abbildung 1 ersichtlich ist, wird das mit Hilfe von Mindestpreisen angestrebte Ziel der Existenzsicherung nicht erreicht, weil bei großer Angebots- und Nachfrageelastizität der Mindererlös $x_1 x_0 GU$ den Mehrererlös $P_0 UTP_1$ übersteigt. Nur bei sehr geringer oder starrer Angebots- und Nachfrageelastizität wird der durch Mindestpreise induzierte Mehrererlös den Mindererlös überschreiten. Die Annahme relativ starrer Elastizitäten ist in entwickelten Volkswirtschaften nicht sehr realistisch.²⁾

1) Vergleiche Hegelheimer, Armin, Wirtschaftslenkung ..., a.a.O., S. 85 f. und S. 159 f.

2) Vergleiche ebenda, S. 159.

Das Argument, die Freiberufler benötigten zur Erfüllung der ihnen auferlegten Aufgaben gegenüber Staat und Gesellschaft eine Gebührenordnung, die die Existenz sichert, ist also nicht stichhaltig. Eine Gebührenordnung mit Mindestsätzen wäre nur im Falle ruinöser Konkurrenz unter Umständen sinnvoll. In anderen Fällen verspricht diese Maßnahme wenig Erfolg, zumal die Aufgabe, die "richtige" Mindestgebühr zu finden, schwer lösbar sein wird. Es kommt hinzu, daß nicht anzugeben ist, welche freien Berufe öffentliche Aufgaben erfüllen und welche nicht.

V. Einschränkung durch Standesrichtlinien

Die Notwendigkeit einer Gebührenordnung wird von den Vertretern freier Berufe mit dem Werbeverbot und der Zwangsmitgliedschaft in Berufskammern begründet.¹⁾ Durch das Werbeverbot²⁾ und andere standespolitische Auflagen,

1) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 23, Vergleiche Deneke, J.F. Volrad, Haben die Freien Berufe noch eine Chance?, Herausgeber; Friedrich-Thieding-Stiftung des Verbandes der Ärzte Deutschlands Hartmannbund e.V., Mainz 1973, S. 61.

2) Vergleiche Paragraph 28 Berufsgrundsätze der Steuerberater - Richtlinien der Steuerberaterkammer -, in: Amtliche Mitteilungen der Bundessteuerberaterkammer, 8. Jahrgang (1972), Nr. 9.

wie zum Beispiel den Auftragsschutz,¹⁾ würden die freien Berufe gegenüber anderen benachteiligt. Diese Auflagen, die eine im Interesse der Allgemeinheit notwendige Einschränkung der Berufsfreiheit darstellen,²⁾ müßten durch eine Gebührenordnung kompensiert werden, die existenzsichernden Charakter hat.

Bei diesem Argument gilt es zu überlegen, ob tatsächlich eine Benachteiligung der freien Berufe durch Standesrichtlinien vorliegt, oder ob nicht umgekehrt einige dieser Vorschriften denjenigen, die ihnen unterworfen sind, eher Vorteile bieten. Sehen wir einmal vom Werbeverbot ab und betrachten einige der übrigen Richtlinien; den Auftragsschutz, das Abwerbungsverbot³⁾ und die Kontrolle durch Berufs- oder Ehrengerichte mit dem strafrechtlichen

1) Vergleiche Paragraph 29 Berufsgrundsätze der Steuerberater, a.a.O.

2) Vergleiche Müller, Wolfgang, Einbeziehung ..., a.a.O., S. 37.

3) Vergleiche Paragraph 23 Berufsgrundsätze der Steuerberater, a.a.O. Die Berufsgrundsätze der Steuerberater werden beispielhaft herausgegriffen. Jeder Berufsverband hat eigene Ordnungen und Regelungen. Sie können auf Gesetz, gesetzlicher Ermächtigung oder aber auf in freier Entschließung zustandegekommener Grundlage beruhen. In den grundlegenden Punkten liegen diese Berufsgrundsätze auf gleicher Ebene. Vergleiche hierzu Schmidt, Rudolf, Freie Berufe und Kartellgesetz, a.a.O., S. 47.

Schutz der Berufsbezeichnung und Ausübung sowie der Kodifizierung der Berufspflichten.¹⁾

Unter Auftragsschutz ist zu verstehen, daß ein Freiberufler seinen Kollegen nicht den Auftrag oder Klienten "abjagt", sondern nur auf Anforderung hin tätig werden darf- "Der Auftragsschutz begründet also eine Art von Besitzstandskartell."²⁾ Wir haben es hier demnach eher mit einer vorteilhaften Regelung für die freien Berufe zu tun, deren Rationalität zweifelhaft ist, weil sie den Wettbewerb untereinander behindert, als mit einer Benachteiligung, die ausgeglichen werden müßte.

Das Abwerbungsverbot besagt, daß Mitarbeiter eines Konkurrenten nicht abgeworben werden dürfen. Auch hier handelt es sich um eine Bestimmung, die dazu dienen soll, unerwünschten Wettbewerb fernzuhalten.

Der Schutz der Berufsbezeichnung und die Kodifizierung der Berufspflichten zielen in aller Regel auf Konkurrenzbeschränkung. "Sie (die Verbände) erstreben Erschwerung des Zuganges, Ausschließung von Mitbewerbern nach Maßgabe bestimmter Kriterien (Vorbildung, Charakter,

1) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 26 f. Zwar wird dieser Punkt meist in den Berufsgesetzen geregelt, doch besteht kein großer Unterschied zwischen Standesrichtlinien und Berufsgesetzen. Die Standesrichtlinien sollen die in den Gesetzen geregelten Berufspflichten auslegen und erläutern.

2) Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 38.

Eignung und so weiter). Manche von ihnen haben sich über Konkurrenzbeschränkungen hinaus zu Monopolen entwickelt."¹⁾

Die besprochenen Standesrichtlinien sollen weitgehend unerwünschten Wettbewerb fernhalten. Mit Gegenseitigkeitsabkommen wird sogar versucht, den Wettbewerb der einzelnen Berufsgruppen untereinander einzuschränken. Als Beispiel wäre das bestehende Gegenseitigkeitsabkommen zwischen der Wirtschaftsprüferkammer und der Bundessteuerberaterkammer zu nennen, das sich auf die Entschädigung verwaister Praxen bezieht.²⁾

Mit diesen Ausführungen wird nicht außer acht gelassen, daß es auch Standesrichtlinien gibt, die für den Freiberufler eine Belastung darstellen können, wie zum Beispiel bei den Rechtsanwälten die Pflicht zur Übernahme von Armenrechtsachen und Pflichtverteidigungen. Da aber junge Anwälte, die sich erst einen Klientenstamm aufbauen müssen, meist freiwillig die Armensachen für ihre Kollegen mit gutgehender Praxis übernehmen, dürfte dieser Nachteil nur wenig oder überhaupt nicht ins Gewicht fallen. Im Gegenteil, die Übernahme von Armensachen erweist sich für den jungen Anwalt eher als Vorteil. Er kommt hierdurch nämlich zu Nachfragern, die er sonst wohl nur schwerlich gewonnen hätte. Vielfach wird ihm durch diese zu-

1) Briefs, Goetz, Zur Frage der Berufsordnung, in: Wirtschaftspolitische Chronik des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Heft 2 (1954), S. 2.

2) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 39.

sätzliche Möglichkeit der freiwilligen Übernahme von Pflichtmandaten erst der Markteintritt ermöglicht. Nur wenn sich der Auslastungsgrad der Anwaltschaft derart erhöhen sollte, daß Anwälte mit gutgehender Praxis auch tatsächlich Armensachen übernehmen müssen, kann in der Pflicht zur Übernahme von Armensachen ein Nachteil liegen.

Bisher wurde eine der wichtigsten Einschränkungen in den Augen der Freiberufler, das Werbeverbot, außer acht gelassen. Auch hier handelt es sich keineswegs für alle freien Berufe um eine echte Beeinträchtigung. Die Rechtsanwälte und besonders die Ärzte bilden ein Gruppenmonopol, das heißt, es besteht kaum Außenseiterkonkurrenz. "Ihr Markt ist vollkommen geschlossen. Unter diesen Voraussetzungen können sie sich ein Werbeverbot leisten."¹⁾ Hinzu kommt, daß für die Ärzte Werbung weitgehend sinnlos wäre, da sie die Nachfrage nach ihren Dienstleistungen auch ohne Werbung kaum befriedigen können. Anders sieht es dagegen bei denjenigen freien Berufen aus, deren Markt nicht geschlossen ist, wo es Substitutskonkurrenz durch Nichtfreiberufler gibt. Bei den steuerberatenden Berufen kann zum Beispiel niemand den Handwerkskammern verwehren, bei ihren Mitgliedern für die Buchstelle der Kammer durch Rundschreiben zu werben.²⁾ Außerdem gibt es Kon-

1) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 12. Vergleiche aber auch Brandt, Dieter, Muß der "freie Architekt" werben?, a.a.O., S. 357, der darauf hinweist, daß Ärzte und Rechtsanwälte über einen relativ gefestigten Kundenstamm verfügen und daher auf eine direkte Werbung gar nicht angewiesen sind.

2) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 12.

kurrenz aus dem Ausland, die versucht, durch Werbung in die Märkte der deutschen Freiberufler einzudringen, da sie keinem Werbeverbot unterliegt.¹⁾ Es ist also schon richtig, daß das Verbot der direkten Werbung - Gemeinschaftswerbung der Verbände oder Kammern ist meist gestattet - für einige freie Berufe eine Einschränkung bedeutet, während es für andere ein Mittel zur Verhinderung von Wettbewerb untereinander ist, welches obendrein noch Werbekosten sparen hilft.

Darf aber aus der Tatsache, daß für einige freiberuflich Tätige durch das Werbeverbot eine Einschränkung ihrer Berufsfreiheit vorliegt, geschlossen werden, daß dieser Sachverhalt durch eine Gebührenordnung kompensiert werden muß? Die Antwort lautet: nein. Vielmehr sollte überlegt werden, ob nicht eine "seriöse" Werbung zugelassen werden soll. Das Beispiel des Auslands zeigt, daß dies durchaus eine Möglichkeit ist, die es in Betracht zu ziehen gilt, zumal Grote²⁾ für die steuerberatenden Berufe nachgewiesen hat, daß das starre Werbeverbot unzweckmäßig ist, und auch einige Architekten³⁾ eine Aufhebung des Werbeverbotes gefordert haben.

1) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 12.

2) Vergleiche ebenda S. 11 ff.

3) Vergleiche Brandt, Dieter, Muß der "freie Architekt" werben?, a.a.O., S. 357 f.

Die angeblichen oder tatsächlichen Einschränkungen durch Standesrichtlinien können kaum als ein ausreichender Grund angesehen werden, den freiberuflich Tätigen eine Gebührenordnung zuzubilligen, zumal es in jeder Branche "Besonderheiten" gibt, zu denen die Einschränkungen durch Standesrichtlinien ja auch gezählt werden müssen. Nur aus dem Vorhandensein von Branchenbesonderheiten kann jedoch keine staatliche Hilfe abgeleitet werden, wie Scheib nachgewiesen hat.¹⁾

VI. Das Fehlen wirtschaftlichen Wettbewerbs

Die freien Berufe weisen immer wieder darauf hin, daß wirtschaftlicher Wettbewerb für sie nicht in Frage kommt.²⁾ Sie könnten daher nur mit ihrer Leistung konkurrieren, was nach ihrer Ansicht nicht bedeutet, daß sie sich dem Wettbewerb entziehen wollten; sie stünden auch im Wettbewerb, und zwar statt in einem Preis- in einem Qualitätswettbewerb.³⁾ "Genau dies setzt aber

-
- 1) Vergleiche Scheib, Hans, Branchenbesonderheiten. Falsche und richtige wirtschaftspolitische Argumente, Band 22 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1967, S. 23 ff.
 - 2) Vergleiche Zeller, Werner, Der freie Beruf als Mitgestalter zukünftiger Lebensformen, Festvortrag zur 20-Jahr-Feier des Bundesverbandes der freien Berufe in Bonn-Bad Godesberg, abgedruckt in: Der Architekt, 19. Jahrgang (1970), Heft 1, S. 22. Vergleiche Tätigkeitsbericht 1972/73, a.a.O., S. 2793. Vergleiche Sauerzapf, Axel, Die GOI als Grundlage der Honorierung von Ingenieurleistungen, Düsseldorf 1964, S. 14.
 - 3) Vergleiche Zeller, Werner, Der freie Beruf als Mitgestalter ..., a.a.O., S. 22.

wieder voraus, daß die freiberufliche Existenz auf andere Weise gesichert ist als im wirtschaftlichen Wettbewerb."¹⁾

Als Mittel zur Existenzsicherung sehen die freien Berufe ein geregeltes Honorar,²⁾ also eine Gebührenordnung an.

Aus den Ausführungen Zellers wird deutlich, daß er wirtschaftlichen Wettbewerb mit Preiswettbewerb gleichsetzt, bei dem mit der unterschiedlichen Qualität der Leistung konkurriert wird. Während die übrigen Berufe sich dem wirtschaftlichen Wettbewerb zu stellen haben, kann der Wettbewerb des Freiberuflers ausschließlich ein Leistungswettbewerb sein.³⁾ Hierzu ist anzumerken, daß in der ökonomischen Fachsprache wirtschaftlicher Wettbewerb und Preiswettbewerb keine Synonyme sind. Auch besteht kein Gegensatz zwischen wirtschaftlichem Wettbewerb und Leistungswettbewerb. Vielmehr ist es so, daß sowohl der Preiswettbewerb als auch der Leistungswettbewerb wichtige Wettbewerbsparameter des wirtschaftlichen Wettbewerbs sind.

1) Vergleiche Zeller, Werner, Der freie Beruf als Mitgestalter ..., a.a.O., S. 22. Auf die implizite Behauptung von Zeller, daß wirtschaftlicher Wettbewerb die Existenz sichere, wird nicht eingegangen, da nur dargelegt werden soll, daß in den Augen der Freiberufler eine Sicherung der Existenz unumgänglich sei.

2) Vergleiche ebenda S. 22.

3) Vergleiche ebenda S. 22.

Zu dem Argument selbst ist zu sagen, daß die Qualität der Leistung bei einigen freien Berufen, wie zum Beispiel den Ärzten und den Rechtsanwälten, nur sehr schwer für den Laien erkennbar ist. Ein Leistungswettbewerb ist unter diesen Bedingungen vielfach nur in beschränktem Umfang möglich. Der "reine" Leistungswettbewerb - gäbe es ihn überhaupt - könnte erst dann voll zum Zuge kommen, wenn es gelänge, die Markttransparenz so zu verbessern, daß auch der Laie die Qualität einer freiberuflichen Leistung erkennen kann.

Der Preiswettbewerb wird mit der Begründung abgelehnt, er wirke "geisteszersetzend" und mindere daher die Qualität der Leistung.¹⁾ Dieses auf den ersten Blick etwas seltsam klingende Argument ist aus der geschichtlichen und soziologischen Entwicklung der freien Berufe zu erklären. Früher hatten sie einen vergleichsweise hohen Bildungsstand und gehörten den "gehobenen Schichten" an, was meist mit finanzieller Unabhängigkeit verbunden war. Sie waren gar nicht darauf angewiesen, aus finanziellen Gründen in Wettbewerb miteinander zu treten²⁾ und sahen das Fordern von Honoraren als etwas an, was ihre freiberuflichen Leistungen behindern oder sogar korrumpieren würde. Heute ist die Lage jedoch anders. Die heutigen Freiberufler besitzen die oben erwähnte Unabhängigkeit nicht mehr. Sie müssen Unternehmer sein wie andere Be-

1) Vergleiche Deneke, J.F. Volrad, Die freien Berufe, a.a.O., S. 245.

2) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 16 f.

rufe auch.¹⁾ "Die geistigen Anforderungen, die an die Angehörigen anderer Berufe gestellt werden, stehen denen der Freiberufler in vielen Fällen nicht mehr nach; vielleicht liegen sie gelegentlich sogar höher."²⁾ Die Angehörigen anderer Berufe treten jedoch in Wettbewerb mit ihren Berufskollegen, und es ist von daher nicht einzusehen, warum der Wettbewerb für die freien Berufe schädlich sein sollte, zumal nicht nachgewiesen werden kann, daß ohne Preiswettbewerb die Leistung der Freiberufler gesteigert wird. Für viele von ihnen scheint eher das Gegenteil zuzutreffen.³⁾

Das Argument von einem "geistigen Wettbewerb" scheint vielmehr ein Vehikel zu sein, sich Privilegien zu verschaffen, nämlich sich dem Kartellgesetz zu entziehen. So heißt es in einem Brief des Hartmannbundes an die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen vom März 1973: "Der Wettbewerb der freien Berufe ist regelmäßig ein geistiger Wettbewerb ... Tragendes Moment dieses Wettbewerbs ist die fachliche Leistung. Dagegen sind Sinn, Zweck und Ziel des Kartellgesetzes die Schaffung und Förderung ungehinderten wirtschaftlichen Wettbewerbs.

1) Vergleiche Wyvekens, Pierre, Die zwei Berufungen der freien Berufe, in: Revue Internationale des Classes Moyennes, Bulletin officiel de l'Institut International d'Etudes des Classes Moyennes, Bruxelles, No 1, 1967, S. 27 und S. 30.

2) Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 17.

3) Vergleiche ebenda, S. 17.

Diesen wirtschaftlichen Wettbewerb aber führen die freien Berufe nicht. Ihre Tätigkeit ist auf geistigen Wettbewerb gerichtet. Würde das Kartellgesetz als anwendbar auf die freien Berufe erklärt werden, dann müßte dies dazu führen, daß Grundlage und Wesen der freien Berufe und damit die Struktur unserer Gesellschaftsordnung angetastet werden."¹⁾

Mit dem Argument vom Qualitätswettbewerb wird hier nicht nur eine Gebührenordnung, sondern sogar die generelle Freistellung vom Kartellgesetz gefordert. Dabei wird in der Begründung unterstellt, der wirtschaftliche Wettbewerb²⁾ verderbe das "Wesen" der freien Berufe, womit wiederum unsere Gesellschaftsordnung angetastet würde. Die freien Berufe haben anscheinend vergessen, daß einer der tragenden Pfeiler unserer Gesellschaftsordnung der wirtschaftliche Wettbewerb ist und mit der Beseitigung wichtiger Wettbewerbsparameter die Struktur unserer Gesellschaftsordnung angetastet würde. Ließe man das Argument von der Unmöglichkeit wirtschaftlichen Wettbewerbs²⁾ gelten, so drängt sich als Konsequenz auf, den freien Berufen staatlich fixierte feste Tarife vor-

1) Brief des Hartmannbundes vom März 1973 an die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen, zitiert nach Scholmer, Joseph, Patient und Profitmedizin, Das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik zwischen Krise und Reform, Opladen 1973, S. 67 f.

2) Die Terminologie der freien Berufe wird übernommen, die fälschlicherweise wirtschaftlichen Wettbewerb mit Preiswettbewerb gleichsetzen.

zuschreiben oder sie zu verstaatlichen. Gerade dies lehnen die freien Berufe mit Entschiedenheit ab.

Ferner entspricht es nicht den Tatsachen, daß es für alle freien Berufe unmöglich sei, einen Preiswettbewerb zu führen. Man denke nur an die freien Berufe, die in ihrer Preisgestaltung weder durch Gebührenordnung noch durch Verbandsempfehlung eingeschränkt sind, wie zum Beispiel die Unternehmensberater, wo ein scharfer Wettbewerb herrscht. Auch Grote weist das Vorhandensein von Wettbewerb durch Außenseiterkonkurrenz bei den steuerberatenden Berufen nach.¹⁾

Die Forderung nach einer existenzsichernden Gebührenordnung und nach Freistellung vom Kartellgesetz kann aus den genannten Gründen nicht anerkannt werden. Preiswettbewerb ist unverzichtbar, und der Qualitätswettbewerb allein - sofern es ihn überhaupt in der von den freien Berufen skizzierten Art gibt - erscheint als nicht ausreichend. Er kann die Preisen innewohnende Lenkungsfunction nur mangelhaft erfüllen, da der marktwirtschaftliche Anpassungsprozeß sich zeitlich verzögert. Bei Preiswettbewerb reagiert die Marktgegenseite rascher und unmittelbarer.²⁾

1) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 29 f.

2) Vergleiche Fricke, Werner, Kollektivmonopole, Die Rolle der Kartelle in der Volkswirtschaft, Band 6 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1956, S. 31 ff und S. 39.

VII. Geringschätzung des Gewinnprinzips

Vielfach wird von den freien Berufen darauf hingewiesen, daß im Gegensatz zu den Bewerbetreibenden das Gewinnstreben nicht der Hauptzweck ihrer Tätigkeit sei.¹⁾ Dazu sei eine Gebührenordnung, die die Existenz sichert, notwendig.²⁾

Bei diesem Argument wird unterstellt, daß der Gewerbetreibende nicht von der "Liebe zur Sache" geleitet wird, sondern daß bei ihm das Gewinnstreben im Vordergrund steht. Die Gültigkeit dieser Unterstellung wird jedoch von vielen bestritten.³⁾ Gleichzeitig nehmen die Freiberufler für sich in Anspruch, in der Hauptsache aus ideeller und ethischer Zielsetzung heraus tätig zu werden. Es soll ihnen zwar nicht abgesprochen werden, daß ihr Tätigwerden durchaus auch ethisch motiviert ist, dennoch ist wohl eher Müller zuzustimmen, wenn er schreibt, daß "... infolge der Vermehrung der freiberuflich Tätigen, und der Ausdehnung und Wandlung ihrer Aufgaben die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte die Sorge um den Verdienst sehr stark in den Vordergrund ihres beruflichen Denkens gedrängt hat. Das Verlangen nach Verbilligung und Verallgemeinerung zum Beispiel der ärztlichen Pflege und der Rechtsberatung

1) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 5. Vergleiche Fleischmann, Eugen, Die freien Berufe im Rechtsstaat, a.a.O., S. 46.

2) Vergleiche Müller, Wolfgang Einbeziehung ..., a.a.O., S. 44.

3) Vergleiche ebenda, S. 62.

im Zusammenhang mit den steigenden Kosten für die notwendigen Hilfsmittel verstärken noch diese Tendenz. Alle diese Umstände zwingen daher vielfach den freiberuflich Tätigen, in dem materiellen Gewinn den wichtigsten Erfolg seiner Arbeit zu sehen."¹⁾ Man denke hier nur an sogenannte "Kassenlöwen" oder aber an einen Anwalt, der aus Geldinteresse einen teuren Prozeß führt, statt auf eine gütliche Einigung im Vergleichsweg hinzuarbeiten.²⁾

Aus den gemachten Ausführungen darf wohl mit Recht der Schluß gezogen werden, daß die "Geringschätzung des Gewinnprinzips" keine Gebührenordnung erforderlich macht, weil eben doch ein starkes Streben nach Gewinn bei den Freiberuflern festzustellen ist. Aber selbst wenn das Gewinnstreben bei ihnen nicht im Vordergrund stünde, wäre dies kein Grund für die Genehmigung einer Gebührenordnung. Die freien Berufe sollten vielmehr angehalten werden, Wettbewerbspreise zu fordern, die einen "angemessenen" Gewinn ermöglichen, statt eine staatliche Existenzgarantie zu verlangen.

1) Vergleiche Müller, Folgang, Einbeziehung ..., a.a.O., S. 63.

2) Vergleiche Fleischmann, Eugen, Die freien Berufe im Rechtsstaat, a.a.O., S. 50. Mit diesen Beispielen soll nur das Gewinnstreben beispielhaft gezeigt werden, nicht jedoch die Behauptung aufgestellt werden, die Mehrzahl der Ärzte seien Kassenlöwen oder alle Rechtsanwälte verlängerten mutwillig die Prozesse.

VIII. Zusammenfassung

Wie schon einleitend¹⁾ erwähnt, kann die Existenzsicherung keinesfalls als ein selbständiges wirtschaftspolitisches Ziel angesehen werden, sondern nur als ein Mittel, das übergeordnete Ziel - den Verbraucherschutz - zu erreichen. Dies hat auch der Standespolitiker Deneke erkannt, wenn er sagt: "Es geht nicht um die Existenzsicherung, sondern es geht darum, daß die geistige Qualität und die Verantwortlichkeit um der Sache willen mit Hilfe der Existenzsicherung erhalten wird. Die Existenzsicherung ist nicht mehr, als Mittel zum höheren Zweck, - Mittel und Voraussetzung, um den Stand wissenschaftlich und ethisch 'auf der Höhe' zu halten, ..." ²⁾ Dies sollte bei der Vorstellung der Argumente deutlich geworden sein, auch wenn es nicht jedesmal explizit ausgeführt wurde. Für Interessengruppen ist dies Mittel dagegen häufig ein Ziel, nämlich staatliche Hilfe in Form einer Gebührenordnung zu erhalten. Sie benutzen das Argument Existenzsicherung, um den Wettbewerb innerhalb ihres Berufsstandes und auch untereinander einzuschränken oder gar auszuschalten.

Als zweites wurde bei der Vorstellung der Argumente deutlich, daß das Mittel der Existenzsicherung für den Verbraucherschutz nicht notwendig ist. Ein funktionierender

1) Vergleiche S.28.

2) Vergleiche Deneke, J. F. Volrad, Die freien Berufe, a.a.O., S. 246.

Wettbewerb, der bei vielen freien Berufen durchaus möglich wäre, würde den Verbraucher möglicherweise viel wirkungsvoller schützen können.

Selbst wenn aus irgendwelchen Gründen Existenzsicherung notwendig wäre - was, wie gezeigt wurde, nicht der Fall ist -, ist eine Gebührenordnung hierzu nicht das zweckmäßige Mittel. Gebührenordnungen mit Mindestsätzen können nur bei ruinöser Konkurrenz unter bestimmten Bedingungen überhaupt wirkungsvoll sein. Für deren Auftreten besteht jedoch bei freien wie bei anderen Berufen - bei freien sogar noch weniger als bei anderen Berufen - keine große Wahrscheinlichkeit. Soll die Existenz nachhaltig gestützt werden, so wären Subventionen und/oder staatliche Nachfrageausweitung wirkungsvoller.¹⁾

Daß die freien Berufe die Untauglichkeit von Gebührenordnungen mit Mindestsätzen noch nicht erkannt und keine anderen Maßnahmen gefordert haben, kann nur als ein Zeichen gewertet werden, daß die Gefahr der Existenzvernichtung für sie noch nicht akut war. Dies läßt wiederum darauf schließen, daß Mindestgebühren gefordert werden, um den Preiswettbewerb einzuschränken. Aufgrund der unter der Überschrift "Existenzsicherung" vorgebrachten Argumente ist eine Gebührenordnung nicht notwendig.

1) Es soll mit diesen Beispielen keineswegs dafür plädiert werden, diese Mittel auch anzuwenden.

B) Verbraucherschutz als Begründung für Gebührenordnungen

I. Finanzielle Sicherheit als Voraussetzung für gute Leistungen

1. Verhinderung unseriöser Geschäfte

Durch eine angemessene Bezahlung soll der Freiberufler davon abgehalten werden, gegen seine Berufspflichten zu verstoßen.¹⁾ Bei diesem Argument wird deutlich, wie sehr die beiden Argumente Existenzsicherung und Verbraucherschutz miteinander verzahnt sind. Die Gebührenordnung, die eine angemessene Entlohnung des Freiberuflers sicherstellt (Existenzsicherung), schütze auch den Verbraucher vor "Pflichtverletzungen", weil der Freiberufler diese nicht mehr nötig habe.

Die Argumentation, die Existenz müsse gesichert oder die Konkurrenz müsse beschränkt werden, damit der Berufsinhaber nicht aus Not gegen seine Berufspflichten verstoße, ist auch von Vertretern anderer Berufe - nicht nur den freien - gelegentlich vorgetragen worden.²⁾ Auch Zulassungsbeschränkungen werden mit dem gleichen Argument begründet.³⁾ Der Behauptung, ohne Gebührenordnung bestünde

1) Motive zu dem Entwurf einer Gebührenordnung für Rechtsanwälte, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, 4. Legislaturperiode - II. Session 1879, Viertes Band, S. 126.

2) Vergleiche Gelhausen, Reinhard. Die staatlich gebundenen Berufe ..., a.a.O., S. 102.

3) Vergleiche Über, Gisbert, Freiheit des Berufs, Hamburg 1952, S. 183, Fußnote 590.

die Gefahr, daß zum Beispiel der Rechtsanwalt von vornherein aussichtslose Prozesse übernehme, der Arzt gesundheitsgefährdende Eingriffe vornähme oder der Architekt baufällige Häuser errichte, muß die Frage entgegengesetzt werden, wie hoch das jeweilige Einkommen steigen muß, damit der entsprechende Freiberufler die aufgeführten Pflichtverletzungen unterläßt. Auch ein "angemessenes" Einkommen wird den pflichtvergessenen Anwalt oder Arzt kaum abhalten, weiterhin gegen seine Berufspflichten zu verstoßen. Außerdem gibt es gegen Pflichtverletzungen wirkungsvollere Mittel als eine Gebührenordnung, wie zum Beispiel das der Abschreckung durch Strafen.

Eine Gebührenordnung als Mittel zum Schutz der Verbraucher vor unseriösen Geschäftsmethoden muß demnach aus zweierlei Gründen abgelehnt werden: Viele Berufe könnten - wie oben angedeutet - mit dieser Begründung versuchen, ihnen lästige Wettbewerbsparameter auszuschalten. Hierdurch würde der Verbraucher wahrscheinlich jedoch weit gravierender geschädigt als durch unseriöse Geschäfte, die, wie die Praxis zeigt, doch wohl relativ selten sind. Doch selbst wenn Veranlassung bestünde, wegen fortgesetzter Pflichtverletzungen der freien Berufe Maßnahmen ins Auge zu fassen, so ist die Gebührenordnung ein untaugliches Mittel, da niemand in der Lage ist anzugeben, wann eine angemessene Bezahlung erreicht ist, die unseriöse Geschäfte verhindert.

2. Unabhängigkeit von Einflußnahme

Oft wird vorgebracht, der Freiberufler müsse unabhängig sein, um die Interessen seines Auftraggebers gut verfolgen zu können. Er dürfe nur seinem Gewissen zum Wohle des Auftraggebers verpflichtet sein, auch wenn er dadurch bei mächtigen Interessengruppen aneckt oder persönliche Vorteile ausschlagen muß.¹⁾ Zum Wohle des Verbrauchers sei Unabhängigkeit unabdingbar. Unabhängig sei in der Regel aber nur derjenige, der keine Sorgen in wirtschaftlicher Hinsicht hat.²⁾ Die Gebührenordnung wird dabei als Mittel angesehen, diese Unabhängigkeit sicherzustellen.

Auch dieses Argument hätte - wie man sieht - ebensogut unter der Rubrik Existenzsicherung stehen können, es wurde jedoch hier eingereiht, weil der Verbraucherschutz der Ausgangspunkt ist und auch im Vordergrund steht.

Es ist wohl nicht zu bestreiten, daß Unabhängigkeit bei vielen freien Berufen notwendig und auch eine Voraussetzung für gute Leistungen im Sinne des Klienten, Patienten oder Verbrauchers ist. Diese Eigenschaft ist zum Schutze des Auftraggebers dringend erforderlich. Es ist jedoch anzuzweifeln, ob eine Gebührenordnung das richtige Mittel zur Sicherung der Unabhängigkeit ist. Eine Gebührenord-

1) Vergleiche Zeller, Werner, Der freie Beruf als Mitgestalter ..., a.a.O., S. 22.

2) Vergleiche ebenda, S. 22.

nung kann, wie gezeigt wurde, die Existenz nicht sichern. Sie nimmt einem labilen Freiberufler auch kaum die Angst vor Pressionen. Festgelegte Mindestgebühren sind nämlich wirkungslos, wenn ein bedeutender Klient aufgrund nichterfüllter "Wünsche" zum Beispiel seinen Steuerberater oder Rechtsanwalt wechselt, und die übrigen Klienten den Lebensunterhalt nicht decken können. Die Unabhängigkeit eines freiberuflich Tätigen wird wohl mehr von seiner "Standfestigkeit" als von einer Gebührenordnung beeinflusst, besonders, wenn es darum geht, für ihn lockende Angebote abzulehnen, die nicht zum Wohle des Klienten sind.

Eine schwache Marktposition wird für einen Freiberufler in den meisten Fällen eine gewisse Abhängigkeit von bestimmten Klienten bedeuten.¹⁾ Daran kann aber auch eine Gebührenordnung nichts ändern. Für den marktstarken freiberuflich Tätigen ist die berufliche Unabhängigkeit keine Frage der Gebührenordnung, sondern des Charakters. Von daher ist die Begründung, die freien Berufe bedürften zum Schutz ihrer Unabhängigkeit - und damit der Verbraucher - einer Gebührenordnung, nicht durchschlagend, womit jedoch nicht gesagt sein soll, daß Unabhängigkeit für den Verbraucher nicht wichtig wäre.

1) Vergleiche Kairat, Hans, "Professions" oder "Freie Berufe"?, Professionales Handeln im sozialen Kontext, Soziologische Abhandlungen, Heft 10, Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin, Berlin 1969, S. 103.

II. Keine strittigen Honorarforderungen

Gebührenordnungen wird der Vorteil zugeschrieben, daß es in Fällen, bei denen kein Honorar vereinbart wurde, nicht zu Streitigkeiten zwischen den beiden Vertragsparteien über das zu entrichtende Honorar kommen kann.¹⁾ Sie bieten beiden Seiten die Gewähr für ein angemessenes Honorar.²⁾ Die Gebührenordnungen sollen also den Verbraucher, der es versäumt hat oder nicht dazu in der Lage war, ein Honorar zu vereinbaren, schützen.

Wie die Praxis zeigt, können viele Gebührenordnungen das angestrebte Ziel, nämlich Honorarstreitigkeiten zu vermeiden, nicht in jedem Fall erreichen. Beim Durchblättern einer juristischen Standeszeitschrift, dem Anwaltsblatt, wird man, trotz Gebührenordnung, viele Fälle von strittigen Honorarforderungen aufgeführt finden. Hierin liegt aber nicht das Problem. Das Problem lautet vielmehr, warum versäumt es der Klient häufig, ein Honorar zu vereinbaren? Dies hängt wohl mit dem Tatbestand zusammen, daß das Honorar früher ein "Ehrensold" war, über dessen Höhe man nicht sprach, sondern das man stillschweigend am Ende eines Jahres überwies. Man schämte sich, für ideelle Güter Geld zu zahlen.³⁾ Später, als die Freibe-

1) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 24, und Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 23.

2) Vergleiche Sauerzapf, Axel, Die GOI als Grundlage ..., a.a.O., S. 21.

3) Vergleiche Deneke, J.F. Volrad, Die freien Berufe, a.a.O., S. 224.

rufner Rechnungen schrieben und auch Gebührenordnungen bekamen, empfanden sie es wahrscheinlich als angenehm, keine individuelle Preiskalkulation aufstellen und sich über die Preise der Konkurrenten informieren zu müssen. Sie wußten, daß keiner die Mindestgebühren unterbieten konnte. Es lag daher nicht im Interesse der Freiberufner - sofern sie die Sätze der Gebührenordnung nicht überschreiten wollten -, ein Honorar zu vereinbaren, zumal es auch ihnen peinlich war, vor Beginn ihrer Tätigkeit in Honorarverhandlung zu treten. Die "Schamhaftigkeit", über Geld zu sprechen, hat in der letzten Zeit sehr stark abgenommen,¹⁾ doch ist bei den Klienten der traditionellen freien Berufe, der Ärzte und Rechtsanwälte, auch heute noch ein Anklang dieser Schamhaftigkeit zu finden. Dies mag natürlich bei diesen beiden Berufen auch daran liegen, daß die zu erbringende Leistung schwer im voraus bestimmt werden kann.

Ist das Versäumnis ein Honorar zu vereinbaren darauf zurückzuführen, daß die von den freien Berufen gewünschte Dienstleistung im Umfang nicht genau beschrieben werden kann, so sollte trotzdem nicht auf Preisvereinbarungen verzichtet werden, sondern zumindest geprüft werden, ob das Honorar nicht aus Wettbewerbspreisen verwandter Güter oder Dienstleistungen abgeleitet werden kann.²⁾ Auch die

1) Vergleiche Deneke, J.F. Volrad, Die freien Berufe, a.a.O., S. 224.

2) Vergleiche Diederich, Helmut, Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse, Band 12 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961, S. 57.

Angehörigen anderer Berufe sind gezwungen, Preisverhandlungen zu führen - auch wenn sich das Gut nicht ausreichend beschreiben läßt - und sich somit dem Wettbewerb zu stellen. Zum einen sind Gebührenordnungen nicht immer in der Lage, Honorarstreitigkeiten auszuschließen, zum anderen sind Preisvereinbarungen in manchen Fällen durchaus möglich. Des weiteren könnte eine Vielzahl von Berufen - insbesondere die Handwerker - mit dem Argument, Streitigkeiten über den Preis zu vermeiden, eine Gebührenordnung verlangen.

III. Kein Ausschluß von sozial Schwachen

Gebührenordnungen sind "ursprünglich zum Schutz der minderbemittelten Patienten und Klienten beziehungsweise der öffentlichen Hand geschaffen worden."¹⁾ Der Staat sah zum Beispiel die beiden Güter Gesundheit und Rechtsschutz als so wichtig an, daß möglichst keiner durch finanzielle Hemmnisse von ihnen ausgeschlossen werden sollte. Dies wollte er durch eine Gebührenordnung mit Höchstsätzen sicherstellen.²⁾

Es ist zweifellos richtig und wichtig, daß der Staat die Minderbegüterten schützen will, weil einige der von freien Berufen produzierten Güter ihm so unentbehrlich erschei-

1) Deneke, J.F. Volrad, Die freien Berufe, a.a.O., S. 250. Deneke gibt hiermit indirekt zu, daß die Existenzsicherung nur ein Nebenziel war, das allerdings im Laufe der Zeit immer mehr in den Blickpunkt rückte. Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 25.

2) Vergleiche Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, a.a.O., S. 25.

nen, daß der Zugang zu ihnen auf jeden Fall offengehalten werden muß. Dies trifft bestimmt für die von Ärzten und Rechtsanwälten erbrachten Leistungen zu, wohingegen viele andere Freiberufler Leistungen erbringen, die in ihrer sozialen Bedeutung denen anderer Dienstleistungsberufe ähneln.¹⁾ Für sie käme eine Gebührenordnung aus dem oben genannten Grund nicht in Frage.

Bei den Heilberufen und den rechtsberatenden Berufen sind jedoch inzwischen andere, weit wirkungsvollere Maßnahmen als Gebührenordnungen getroffen worden, die weitgehend ausschließen, daß sozial Schwache benachteiligt werden. Bei den Heilberufen ist dies durch die Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung geschehen, die heute für fast jedermann offen ist. Diejenigen, die keine Pflichtmitglieder²⁾, sondern Privatpatienten sind, können schwerlich zu den sozial Schwachen gerechnet

-
- 1) Vergleiche S. 38 f. Wo die Grenze liegt zwischen den freien Berufen, die anderen Berufen vergleichbare Dienste erbringen, und denen die so wichtige Leistungen erstellen, daß der Staat auch den sozial Schwachen unbedingt den Zugang zu ihnen offenhalten muß, kann hier nicht entschieden werden. Das ist eine Frage, die von der Gesellschaft geklärt werden muß. Der Verfasser ist allerdings der Meinung, daß nur die Güter Gerechtigkeit und Gesundheit eine derartige Bedeutung haben.
 - 2) Ab einer bestimmten Grenze, die dynamisch ist, unterliegen Angestellte nicht mehr der Versicherungspflicht. Die Versicherungspflicht - und Beitragsbemessungsgrenze liegt bei 75 Prozent der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Grenze beträgt ab 1. Januar 1975 DM 2.800 (1974: DM 2.500); die Versicherungspflichtgrenze in der Krankenversicherung ist daher mit DM 2.100 (1974: DM 1.875) festgelegt.

werden. Bei den rechtsberatenden Berufen werden die Minderbegüterten in Zivilprozessen durch Gewährung des Armenrechts geschützt¹⁾, während in Strafprozessen - je nachdem, ob es notwendig ist - ein Pflichtverteidiger beigeordnet wird²⁾, der vom Staat bezahlt wird. Es ist also auch ohne Gebührenordnung weitgehend dafür gesorgt, daß die finanziell Schlechtgestellten nicht ausgeschlossen werden.

Es ist festzuhalten, daß die von den freiberuflich Tätigen produzierten Güter nicht ausnahmslos so wichtig sind, daß kein Ausschluß aufgrund von geringem Einkommen stattfinden darf. Von besonderer Bedeutung sind nach Meinung des Verfassers nur die Rechts- und Gesundheitsleistungen. Ob der Zugang zu diesen beiden Diensten durch Gebührenordnungen gesichert werden muß, erscheint zumindest zweifelhaft, da andere, wirkungsvollere Sicherungsvorkehrungen getroffen wurden.³⁾ Eine Gebührenordnung sollte mit

1) Vergleiche Zivilprozeßordnung Paragraphen 114, 115, 116.

2) Vergleiche Strafprozeßordnung Paragraph 140.

3) Es bleibt bei diesen Vorkehrungen der Nachteil, daß bei den Ärzten der besser Zahlende in der Regel schneller bei Operationen mit langer Wartezeit an die Reihe kommt. Bei den Anwälten kann er sich einen Staranwalt leisten, während der sozial Schwache unter Umständen froh sein muß, überhaupt einen Anwalt zu haben. Diese Nachteile können jedoch auch nicht durch eine Gebührenordnung beseitigt werden.

dieser Begründung nur genehmigt werden, wenn die überragende Bedeutung des zu sichernden Gutes einwandfrei feststeht und andere, weniger schwerwiegende Schutzmaßnahmen versagen würden.¹⁾

IV. Gesetzliche Regelungen

1. Kontrahierungszwang

Bei einigen freiberuflichen Leistungen schreibt, um sich und/oder den Verbraucher zu schützen, der Staat die Nachfrage vor. Dies ist zum Beispiel beim Anwaltszwang der Fall,²⁾ das heißt vor Landgerichten und höheren Instanzen sind in Zivilprozessen die Parteien verpflichtet, einen Anwalt hinzuzuziehen. Ebenso ist bei einigen Gesellschaftsformen eine Pflichtprüfung durch Wirtschaftsprüfer vorgesehen, und einige Beurkundungen dürfen nur von Notaren vorgenommen werden. Hier ist der Verbraucher gezwungen, Dienste in Anspruch zu nehmen, die er aus eigenem Antrieb unter Umständen nicht nachgefragt hätte oder selber hätte erbringen können.

1) Mit diesem Argument sollte vorsichtig umgegangen werden, da es leicht den Ruf nach Verstaatlichung auslösen kann.

2) Vergleiche Zivilprozeßordnung Paragraph 78.

Es ist daher durchaus erwägenswert, die Nachfrager durch eine Gebührenordnung mit Höchstgebühren zu schützen, da sie nur in den wenigsten Fällen auf die Nachfrage nach dem staatlich vorgeschriebenen Gut verzichten oder auf Substitutionsgüter ausweichen können, was die Marktposition des Anbieters nicht unwesentlich verstärkt. Hinzu kommt, daß das "Standesbewußtsein" der Freiberufler und die Gewißheit, daß sich vielfach keine Außenseiterkonkurrenz bilden kann, zu Preisabsprachen verführen. Für den Erlaß einer Gebührenordnung zum Schutz der Nachfrager vor zu befürchtenden Preisabsprachen in Fällen von Kontrahierungszwang spricht weiterhin, daß berechnigte Zweifel bestehen, ob das Instrumentarium des Kartellgesetzes ausreicht, Preisabsprachen zu verhindern oder zu beseitigen. Indiz für diese Auffassung sind die vielfältigen Schwierigkeiten, die das Bundeskartellamt bisher mit den freien Berufen aufgrund von Preisabsprachen gehabt hat.

Die Tatsache, daß der Staat die Nachfrage bei Dienstleistungen einiger freier Berufe vorschreibt, ist indessen für sich genommen keine stichhaltige Begründung für eine Gebührenordnung, da der Staat auch nichtfreiberufliche Leistungen vorschreibt, wie zum Beispiel die Einrichtung von bestimmten sanitären Anlagen beim Bau eines Hauses,¹⁾ ohne daß je der Schutz des Verbrauchers durch eine

1) Vergleiche die Paragraphen 52 Absatz 1 und 53 Absatz 1 der Bauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juni 1962. Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen, S. 373 ff.

Gebührenordnung in Erwägung gezogen wurde. In Verbindung mit den genannten zu befürchtenden Folgen wie Preisabsprachen kann die staatlich vorgeschriebene Nachfrage hingegen durchaus ein Argument sein, einigen der infragekommenden freien Berufe eine Gebührenordnung zuzugestehen, um den Verbraucher wirkungsvoll zu schützen.

2. Erstattungspflicht

Es gibt institutionelle Regelungen, die eine Gebührenordnung erforderlich machen können, so zum Beispiel die bei den Anwälten in Zivilprozessen vorgeschriebene Erstattungspflicht. "Die vom Gesetz vorgeschriebene Erstattungspflicht macht eine g e s e t z l i c h e Gebührenordnung erforderlich. Wegen der Erstattungspflicht kann es der Gesetzgeber den Anwälten nicht überlassen, die angemessenen und üblichen Gebühren in ähnlicher Weise wie es Architekten, Wirtschaftsprüfer etc. tun, durch private Gebührentabellen zu regeln"¹⁾. Unter Erstattungspflicht ist die Verpflichtung zu verstehen, die obsiegende Partei von den Kosten freizustellen; der Unterlegene muß auch die Kosten des gegnerischen Anwalts tragen. Da der Unterlegene mit dem Anwalt des Gegners nicht über das Honorar verhandeln kann, muß er durch eine Gebührenordnung mit festen Sätzen geschützt werden.

1) Vergleiche Brangsch, Heinz, Das Dilemma unseres Gebührenrechts, in: Anwaltsblatt, Jahrgang 11 (1961), Heft 4, S. 79.

Es wäre durchaus möglich, die Erstattungspflicht abzuschaffen. Dagegen spricht, daß sie aus der deutschen Rechtspflege nicht wegzudenken ist.¹⁾ Sie wird daher in dieser Arbeit als Faktum hingenommen. Regelungen wie die Erstattungspflicht erfordern den Schutz der Verbraucher durch eine Gebührenordnung mit festen Sätzen.

V. Eingeschränkte Markttransparenz

Häufig wird die geringe Markttransparenz bei freiberuflichen Leistungen bemängelt.²⁾ Der Verbraucher könne weder die Leistungen, die die Freiberufler anbieten, in ihrer unterschiedlichen Qualität beurteilen,³⁾ noch könne er den Wert der Leistungen taxieren. Dies alles mache den Schutz des Verbrauchers mit Hilfe einer Gebührenordnung nötig.⁴⁾

-
- 1) Vergleiche Brangsch, Heinz, Das Dilemma unseres Gebührenrechts, in: Anwaltsblatt, Jahrgang 11 (1961), Heft 4, S. 82. Es wird hier nicht untersucht, ob dieses Prinzip zweckmäßig ist oder nicht. Daß es möglich ist, die Erstattungspflicht aufzuheben, zeigt das Beispiel des Auslands (Brangsch, S. 82). Auch Zwischenlösungen wären denkbar (Brangsch, S. 82 f.). Solange die Erstattungspflicht in der geschilderten Form gültig ist, kann sie auch zur Begründung einer Gebührenordnung herangezogen werden. Vergleiche hierzu auch die Ausführungen auf S. 125.
 - 2) Vergleiche Bosch, Werner, Patient - Arzt - Kasse, Eine wirtschaftliche Betrachtung über Krankheit und Gesundheit, Band 3 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1954, S. 21. Vergleiche Herder-Dorneich, Philipp, Sozialökonomischer Grundriß der Gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1966, S. 264.
 - 3) Vergleiche Bosch, Werner, Patient - Arzt - Kasse, a.a.O., S. 21. Bosch argumentiert allerdings nur für die Ärzte.
 - 4) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 23.

Dieser Sachverhalt, meist für ärztliche und rechtsberatende Dienste vorgetragen, ist auch hauptsächlich für diese zutreffend.¹⁾ Es scheint durchaus möglich, zum Beispiel bei den Steuerberatern und Architekten, die Leistung vom Endergebnis beziehungsweise Modell her zu beurteilen und zu taxieren, zumal der Staat bei den Architekten dafür sorgt, daß das Bauwerk bestimmte technische Mindestanforderungen erfüllt. Außerdem ist bei den Steuerberatern und Architekten eine Verbesserung der Markttransparenz denkbar. Dies ist auf dem Markt für Gesundheitsgüter jedoch nur in peripheren Bereichen möglich, im Zentrum hingegen nicht. Fehlende Markttransparenz ist auf diesem Markt nicht als ein "Mangel", der beseitigt werden kann, anzusehen, vielmehr muß sie als ein "charakteristisches Kennzeichen" des Marktes für Gesundheitsgüter eingeschätzt werden.²⁾ Bei den Ärzten und Rechtsanwälten erscheint

1) Auch Grote ist dieser Meinung. Sie erkennt die fehlende Markttransparenz als Grund für die Beibehaltung der ärztlichen Gebührenordnung an. Bei den Steuerberatern hingegen ist fehlende Markttransparenz für sie keine stichhaltige Begründung für eine Gebührenordnung. Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 23 f.

2) Vergleiche Herder-Dorneich, Philipp, Gesundheitsökonomik, Vor einer neuen Herausforderung an die Wissenschaft, in: Gesundheit in der Wettbewerbswirtschaft, herausgegeben von der Friedrich-Thieding-Stiftung des Verbandes der Ärzte Deutschlands Hartmannbund e.V., Mainz 1974, S. 17. Er räumt allerdings ein, daß es Autoren gibt wie zum Beispiel Liefmann-Keil, Elisabeth, Der Arzneimittelmarkt im Rahmen der Weiterentwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt 1973, die glauben, den Markt für Gesundheitsleistungen durch das Schaffen von Transparenz effizienter machen zu können.

daher wegen der besonders stark eingeschränkten Markttransparenz eine Gebührenordnung durchaus angebracht, zumal die auf diesen Märkten gehandelten Güter von "besonderem gesellschaftlichen Rang" sind. Gesundheit und Gerechtigkeit nehmen in der gesellschaftlichen Rangskala eine derart führende Position ein, daß es nicht zum Ausschluß Minderbegüterter aufgrund überhöhter Preise, die wiederum auf eingeschränkte Markttransparenz zurückzuführen sind, kommen darf. Bei den übrigen freien Berufen scheinen die von ihnen erstellten Leistungen nicht die Bedeutung zu haben, wie sie den Gütern Gesundheit und Gerechtigkeit innewohnt. Hinzu kommt, daß die Markttransparenz bei den übrigen freien Berufen nicht in einem derartigen Ausmaß eingeschränkt zu sein scheint, daß ihnen hieraus erhebliche Angebotsmacht erwüchse, die durch einen so schwerwiegenden Eingriff wie eine Gebührenordnung neutralisiert werden müßte. Vollständige Markttransparenz ist mit großer Sicherheit auf keinem Markt anzutreffen. Nur wenn es sich um Güter von "gesellschaftlichem Rang" handelt, und die nicht zu beseitigende Marktintransparenz zu erheblicher Angebotsmacht führt, sollte zum Schutz des Verbrauchers zum Mittel Gebührenordnung gegriffen werden.

VI. Dringlichkeit der Nachfrage

Manche freiberuflichen Leistungen, insbesondere ein Teil der ärztlichen, zeichnen sich durch eine besonders große Dringlichkeit der Nachfrage aus. "Plötzliche Schmerzen, Unfälle aller Art, Schlaganfälle, akute Blinddarmgefahr sind Beispiele dafür, daß die Inanspruchnahme ärztlicher Dienstleistungen nicht aufgeschoben werden kann, ohne den Patienten zu gefährden."¹⁾ Bei Krankheiten dieser Art sieht der Patient vielfach seine Existenz gefährdet. Unter dem Eindruck der Existenzbedrohung werden Kostenüberlegungen für den Kranken meist bedeutungslos.²⁾ Deshalb muß der Patient, der wegen der Dringlichkeit der Nachfrage teilweise verhandlungsunfähig geworden ist durch eine Gebührenordnung mit Höchstpreisen geschützt werden.

Dieses Argument, das sicherlich für die Ärzte eine Gebührenordnung begründen kann, trifft für die anderen freien Berufe wohl nur in beschränktem Umfang zu, und zwar deswegen, weil die Dringlichkeit der Nachfrage keineswegs mit der Dringlichkeit des zu lösenden Problems identisch ist; letztere ist die notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung der ersteren.³⁾ Ist nämlich das Angebot an

-
- 1) Böge, Ulf, Kassenpraxis und Privatpraxis, Eine wirtschaftswissenschaftliche Studie über freiberufliche ärztliche Leistungen, Band 32 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Berlin 1973, S. 126.
 - 2) Vergleiche Herder-Dorneich, Philipp. Sozialökonomischer Grundriß ..., a.a.O., S. 256 f.
 - 3) Vergleiche Kairat, Hans, "Professions" oder "Freie Berufe"?, a.a.O., S. 97.

freiberuflichen Leistungen groß, so ist der Klient nicht auf einen Freiberufler angewiesen, auch wenn die Dringlichkeit der Problemlösung sehr groß erscheint. Beim Rechtsanwalt zum Beispiel kann die Dringlichkeit der Problemlösung sehr groß sein (dem Verbrecher droht Verurteilung). Solange es aber genug Rechtsanwälte gibt, die die Verteidigung zu übernehmen gewillt sind, braucht der Klient nicht durch eine Gebührenordnung geschützt zu werden. Bei ärztlichen Leistungen fallen Dringlichkeit der Problemlösung und Dringlichkeit der Nachfrage sehr oft zusammen. Ein Verletzter kann nicht mehr den Arzt wählen. "Er hat nicht einmal die Wahl, die ärztliche Leistung anzunehmen oder abzulehnen. Er ist gezwungen, das zur Verfügung stehende Angebot in bezug auf Qualität und Preis anzunehmen."¹⁾

Die Dringlichkeit der Nachfrage erfordert somit eine Gebührenordnung, die den Verbraucher schützt. Allerdings ist diese Dringlichkeit hauptsächlich bei den Heilberufen gegeben.

VII. Wirtschaftliche Macht

Besitzen die Anbieter freiberuflicher Leistungen große, nicht zu beseitigende Marktmacht, so ist es angebracht, daß der Klient durch eine Gebührenordnung vor dieser Macht geschützt wird.

1) Böge, Ulf, Kassenpraxis und Privatpraxis, a.a.O., S.126.

Die Dringlichkeit der Nachfrage und die nicht gering einzuschätzenden Präferenzen lassen die Annahme zu, daß zum Beispiel die Nachfrage nach ärztlichen Leistungen wenig preisabhängig ist. Eine Preiserhöhung würde die Nachfrage kaum merklich beeinflussen.¹⁾

Ein anderer Punkt, der zu Marktmacht der Anbieter führt, ist die Fremdbestimmtheit der Nachfrage. Diese Fremdbestimmtheit ist bei den Rechtsanwälten, noch stärker aber bei den Ärzten, ausgeprägt. Ein Patient wird selten ein Bedürfnis nach einer speziellen ärztlichen Leistung haben. Er wünscht vielmehr ärztliche Hilfe. Ähnliches gilt hinsichtlich der Rechtsberatung.

Der Arzt kann daher aufgrund seiner Autorität und des Vertrauensverhältnisses zwischen Arzt und Patient die Nachfrage weitgehend bestimmen. Der Patient, der von der Sache nichts versteht, wird im Regelfall die Therapie des Arztes unterstützen.²⁾ Die Ärzte können die Nachfrage dabei in der Weise regulieren, daß das Angebot die Nachfrage nicht mehr decken kann. Sie könnten bei freier Preisbildung die Preise für viele ärztliche Leistungen selber festlegen.³⁾

1) Vergleiche Herder-Dorneich, Philipp, Sozialökonomischer Grundriß, a.a.O., S. 256 f.

2) Vergleiche ebenda, S. 257.

3) Vergleiche ebenda, S. 260.
Vergleiche Böge, Ulf, Kassenpraxis und Privatpraxis, a.a.O., S. 132. Böge stimmt zu, gibt aber zu bedenken, daß der Arzt bei rationalem Verhalten die preiselastische Nachfrage zu berücksichtigen habe.

Daher wird es auch wenig zweckmäßig sein, das Angebot zu erhöhen, denn ein zusätzliches Angebot an Gesundheitsleistungen weckt auch zusätzliche Nachfrage, da die Nachfrageentwicklung positiv mit der Angebotsentwicklung korreliert ist; man spricht in diesem Zusammenhang von "Say's Law for Hospital Beds".¹⁾

Diese Fakten, die wohl nicht zu ändern sind, weisen den Arzt als einen "Monopolisten seltener Reinheit"²⁾ mit beträchtlicher Marktmacht aus. Vor dieser Marktmacht muß der Verbraucher durch eine Gebührenordnung mit Höchstpreisen geschützt werden. Die übrigen Freiberufler verfügen in der Regel nicht über derartige Marktmacht.

VIII. Zusammenfassung

Im Gegensatz zur Argumentengruppe Existenzsicherung gibt es beim Verbraucherschutz sehr wohl Begründungen für Gebührenordnungen, die überzeugend sind. Diese beziehen sich hauptsächlich auf die Heilberufe und die rechtsberatenden Berufe. Für die anderen freien Berufe treffen die Argumente "Marktmacht" und "fehlende Markt-

1) Vergleiche Engler, Hermann, Planungsprobleme im Gesundheitswesen, Band 60 der neuen Folge der Staatswissenschaftlichen Studien, Zürich 1970, S. 80.

2) Geist, Manfred, Ärzte - Ethos und Honorare, Ein "Monopol"-Beruf ohne Nachwuchssorgen, in: Der Volkswirt, 21. Jahrgang (1967), Heft 20, S. 895.

transparenz" nur bedingt zu. Dies ist vielleicht historisch begründet, denn diese beiden Gruppen waren die ersten, die mit der Begründung, der Verbraucher müsse geschützt werden, eine Gebührenordnung erhielten. Die anderen freien Berufe forderten mit den gleichen Argumenten ebenfalls eine Gebührenordnung. Jedoch sind die Argumente zu Unrecht entlehnt. Auch für die Ärzte und Rechtsanwälte sind es keineswegs die gleichen Gründe, die Gebührenordnungen zum Schutze des Verbrauchers erforderlich machen. Während es bei den ersten vor allem die Dringlichkeit der Nachfrage, das Fehlen der Markttransparenz und die große Marktmacht sind, die für eine Gebührenordnung sprechen, sind es bei den zweiten die fehlende Markttransparenz und die gesetzlichen Regelungen, die das Mittel der Gebührenordnung in den Vordergrund rückenlassen.

Für die anderen freien Berufe, so ist dargelegt worden, erscheinen weder die Argumente zur Existenzsicherung noch zum Verbraucherschutz zutreffend. Bei ihnen muß daher dafür plädiert werden, dem Wettbewerb wieder mehr Raum zu geben. Dies erscheint gerade im Sinne des Verbraucherschutzes zweckmäßiger zu sein.

Es ist gezeigt worden,¹⁾ daß den Gebührenordnungen mit Mindestpreisen bestenfalls eine indirekte Verbraucherschutzfunktion innewohnt. Höchst-, Fest- und Margenpreise

1) Vergleiche S. 14 f und S. 28.

können dagegen direkt den Verbraucher schützen, indem sie verhindern, daß der Preis eine gewünschte Obergrenze übersteigt. Da die Festgebühr im Gegensatz zu den Höchst- und Margenpreisen dem Preiswettbewerb keinerlei Spielraum gewährt, sollte sie nur in denjenigen Fällen, die einen einheitlichen Preis erforderlich machen, zum Zuge kommen.¹⁾ Das Honorar der Gebührenordnungen sollte demnach durch Höchst- oder Margengebühren festgelegt werden, wobei Höchstgebühren deshalb im allgemeinen den Vorzug erhalten sollten, weil sie auf eine funktionslose, den Preiswettbewerb behindernde Untergrenze verzichten. In vielen Fällen erscheint es sinnvoll, neben dem Höchstpreis einen "Orientierungspreis" in Höhe einer einfachen Gebühr festzusetzen, der aber keinen Mindestpreischarakter besitzen, also auch unterschritten werden dürfte.

1) Vergleiche S. 69.

Zweites Kapitel:

Die Gebührenordnung als Mittel einer rationalen Wirtschaftspolitik

Gebührenordnungen stellen einen dirigistischen Eingriff des Staates dar, der den Preismechanismus teilweise oder ganz außer Kraft setzt. In einem grundsätzlich marktwirtschaftlichem System haben die Preise eine wichtige Aufgabe: Sie zeigen Knappheiten auf und lenken die Produktivkräfte. Sie geben ein Urteil über die Qualität ab und reizen gleichzeitig an, gute Leistungen zu erbringen. Sie schützen, sofern der Wettbewerb funktionsfähig ist, den Verbraucher vor Übervorteilung. In diesen Funktionen sollte der Preismechanismus nicht durch staatliche Regulierungen eingeschränkt werden. Fehlleitungen, Qualitätsminderungen und überhöhte Preise könnten die Folge sein.

Dieser Nachteile wegen sollte der Staat in die Preisbildung nur dann eingreifen, wenn sich durch marktkonforme Mittel ein funktionsfähiger Wettbewerb nicht herstellen läßt.

A) Alternativen zur Gebührenordnung

Wie soeben angedeutet, ist eine Gebührenordnung nicht das einzige Mittel, den Verbraucher zu schützen, sofern er Schutz nötig hat. Vielfach wird es ausreichen, durch Beseitigung von Wettbewerbshemmnissen einen funktionsfähigen Wettbewerb herzustellen. Dies wäre eine Alter-

native zur Gebührenordnung. In Fällen, in denen funktionsfähiger Wettbewerb geschaffen oder wiederhergestellt werden kann, sollte diese Lösung wegen der besseren Marktergebnisse den Vorzug erhalten. Diejenigen Maßnahmen aufzuzeigen, die geeignet sind, Wettbewerb zu fördern, ist eine Aufgabe dieses Abschnittes. Die zweite Aufgabe liegt darin, zu ermitteln, ob dort, wo der Wettbewerb nicht zum Zuge kommen kann, nicht andere Maßnahmen als eine Gebührenordnung die geforderte Schutzfunktion übernehmen sollten. Wenden wir uns zuerst diesen Maßnahmen, den nicht marktkonformen Mitteln, zu.

I. Nicht marktkonforme Mittel

1. Zwangsversicherung

Man könnte zunächst die Frage stellen, ob sich das Modell der Zwangsversicherung im Gesundheitswesen nicht auch auf andere Bereiche übertragen ließe. So wäre zum Beispiel eine Zwangsrechtschutzversicherung ohne weiteres denkbar. Für dieses Modell spricht, daß es den Ruf genießt, in seiner Schutzwirkung unter Umständen wirkungsvoller als eine Gebührenordnung sein zu können. Dieses Mittel hätte nämlich den Vorteil, daß der Verbraucher durch

eine große Organisation geschützt werden könnte, die über Markttransparenz und auch Marktmacht verfügen würde. Es würde letztlich darauf hinauslaufen, den Verbraucher durch eine per Verordnung geschaffene countervailing power zu schützen.

Neben anderen Nachteilen muß bezweifelt werden, ob dieses System der countervailing power erfolgreich sein könnte. Bei der gesetzlichen Krankenversicherung zum Beispiel, wo dieses System schon seit langem praktiziert wird,¹⁾ kann im Augenblick von gleichgewichtiger Gegenmacht nicht die Rede sein. Die Kassen treten nämlich bei Honorarverhandlungen nach Kassenart differenziert und regional zersplittert dem geschlossenen Block der Kassenärztlichen Vereinigung gegenüber und werden von ihr leicht gegeneinander ausgespielt.²⁾ Das Ergebnis der Verhandlungen sieht dann so aus, wie es die Stuttgarter Zeitung in einem Kommentar beschreibt: "... tatsächlich aber findet über die von der sozialen Krankenversicherung zu zahlenden Gebührensätze jedes

1) Auf die Gründe, warum diese Zwangsmitgliedschaft besteht, soll hier nicht eingegangen werden.

2) Vergleiche Scholmer, Joseph, Patient und Profitmedizin, a.a.O., S. 49. Vergleiche auch Böge, Ulf, Kassenpraxis und Privatpraxis, a.a.O., S. 98 f.

Jahr ein Gerangel statt, das zuweilen selbst hartgesottene Gewerkschaftsvorsitzende vor Neid erblassen läßt. Wie die Umsätze und die Einkommen der Ärzte und Zahnärzte beweisen, ist solcher Neid durchaus begründet".¹⁾

Mit einem ausreichenden Schutz des Verbrauchers kann durch dieses System nicht immer gerechnet werden, da auch hier über die Beitragssätze "überhöhte" Honorare zu zahlen sein könnten, obwohl sicherlich Auswüchse verhindert werden. Der Hauptnachteil bei dieser Art des Verbraucherschutzes liegt aber wohl darin, daß zum Beispiel bei der Rechtsschutzversicherung auch diejenigen eintreten müssen, die vielleicht nie im Leben einen Prozeß führen oder Rechtsberatung benötigen werden. Sie subventionieren mit ihrem Beitrag diejenigen, die oft in Prozesse verwickelt werden. Dies hätte eine durch nichts zu rechtfertigende Umverteilung zur Folge, die höchstwahrscheinlich zu Lasten der Minderbegüterten gehen würde.²⁾

Außerdem käme bei einer solchen Regelung hinzu, wie auch das Beispiel der Gesetzlichen Krankenversicherung zeigt, daß die Nachfrage durch ein solches System unter Umständen erheblich angeregt würde, da die meisten

1) Stuttgarter Zeitung vom 9. März 1973, zitiert nach Scholmer, Joseph, Patient und Profitmedizin, a.a.O., S. 49.

2) Es ist wohl realistisch zu unterstellen, daß die Minderbegüterten weniger Zivilprozesse führen, da sie nicht soviel besitzen, um das es sich zu streiten lohnt.

Verbraucher auf dem Standpunkt stehen: Wenn ich schon in der Versicherung sein muß, dann will ich sie auch ausnutzen. So führen sie eventuell Prozesse, die sie sonst nicht begonnen hätten. Sie übersehen dabei völlig, daß dadurch die Prämien in die Höhe getrieben werden. Inwieweit zum Beispiel eine Kostenbeteiligung diesem Nachteil entgegenwirken kann, und ob sie überhaupt vertretbar ist, ist nicht Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit. Die unnötig gesteigerte Nachfrage könnte, sofern das Angebot nicht ausgedehnt werden kann, zu vermehrter Marktmacht der Anwälte und auf diesem Wege zu überhöhten Prämien führen.

Neben diesen ökonomischen Bedenken, die gegen eine Zwangsversicherung sprechen, tritt als vielleicht gewichtigstes Gegenargument der Verlust an persönlicher Freiheit, der mit der Einführung dieses Mittels verbunden wäre. Der Verbraucher wird zu etwas gezwungen, was er freiwillig nicht getan hätte, nämlich in die Versicherung einzutreten. Da eine Gebührenordnung diesen Zwang nicht ausübt, den Schutz des Klienten aber ebenfalls sichern kann, so wäre eine Gebührenordnung allein aus diesem Grunde vorzuziehen. Hinzu kommt, daß die Gebührenordnung wahrscheinlich zumindest einen gleichwertigen Schutz gewährleisten kann.

2. Verbeamtung

Eine weitere Lösung, den Verbraucher wirksam zu schützen, könnte in der Verbeamtung der Freiberufler liegen. Grundsätzlich bieten sich zwei Finanzierungssysteme für die beamteten "freien Berufe" an: erstens die Finanzierung durch Steuern¹⁾ - dieser Finanzierungsart liegt das Leistungsfähigkeitsprinzip zu Grunde - und zweitens durch Gebühren, was einer Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip gleichkommt. Bei einer Finanzierung durch Gebühren, die für den Staat kostendeckend sind, würden viele Probleme, die mit einer Gebührenordnung zusammenhängen, übernommen. So zum Beispiel das Problem der Bemessung der "richtigen" Höhe der Gebühren und das der "richtigen" Struktur der Gebühren. Ob hingegen eine Verstaatlichung zu niedrigeren Gebühren führt, muß bezweifelt werden. Es ist nämlich zu vermuten, daß zumindest wegen mangelndem Eigeninteresse mehr Arbeitskräfte notwendig sein werden. Wahrscheinlich werden aber auch die kürzere Arbeitszeit der Beamten im Vergleich zu den freien Berufen und eine zu schaffende Verwaltung die Personalkosten in die Höhe treiben. Falls der Staat die Gebühren nicht durch Subventionen niedrig hält, sprechen die obengenannten Gründe dafür, daß eher mit höheren Gebühren zu rechnen ist.

1) Die Finanzierung durch Steuern soll auch Kreditfinanzierung sowie Leistungsminderung in anderen Bereichen einschließen.

Bei einer Finanzierung durch Steuern ist mit Steuererhöhungen zu rechnen. Die bisher von Nachfragern gezahlten Gebühren für in Anspruch genommene Leistungen fielen fort, der Staat hätte jedoch den beamteten Freiberuflern ein Gehalt zu zahlen. Der Betrag für die zu zahlenden Gehälter kann über Leistungsverminderungen in anderen Bereichen, Kreditaufnahme oder Steuern aufgebracht werden. Ein derartig hoher Betrag ist durch Leistungsminderung in anderen Bereichen nur schwer einzusparen und für die Kreditaufnahme gilt, daß konjunkturpolitische Gründe gegen eine derartige Mittelbeschaffung sprechen, falls sie kontinuierlich erfolgt. Man muß sich daher fragen, ob eine so hohe zu erwartende steuerliche Mehrbelastung für die unteren Einkommensbezieher überhaupt tragbar sein würde.

Ferner kann man davon ausgehen, daß es zu einer Ausweitung der Nachfrage kommt: Hat der Klient kein direktes Entgelt zu zahlen, so entstehen ihm keine Kosten, die ihn von der Inanspruchnahme der Leistung abhalten könnten. Diese auf das Finanzierungssystem zurückzuführende Ausweitung der Nachfrage führt zu einer zusätzlichen Belastung der Steuerzahler. Weiterhin sind bei dieser Finanzierungsart unerwünschte Verteilungswirkungen zu erwarten. Zwar ist es eine sozialpolitisch erwünschte Wirkung, daß durch die Progression des Steuersystems die besser Gestellten stärker zur Finanzierung der

Leistungen der beamteten Freiberufler herangezogen werden, doch ist es gerade unter sozialpolitischen Aspekten bedenklich, daß auch diejenigen zur Finanzierung mitherangezogen werden, die am Ende der sozialen Rangskala stehen und manche der von ihnen mitfinanzierten, vom Staat angebotenen Dienstleistungen auf Grund ihrer sozialen Lage überhaupt nicht oder nur in bescheidenem Umfang nachfragen können. So wird zum Beispiel der Wert der von den sozial Schwachen nachgefragten Architektenleistungen geringer sein, als ihr Finanzierungsbeitrag, da sie nur in seltenen Fällen in der Lage sein werden, die notwendigen Geldmittel für den Bau eines Hauses aufzubringen. Die Gefahr einer unerwünschten Umverteilung zugunsten der Begüterten ist demnach nicht von der Hand zu weisen.

Unabhängig von der Art der Finanzierung spricht eine Vielzahl weiterer Gründe gegen eine Verbeamtung der freien Berufe. Abgesehen von ordnungspolitischen Argumenten muß dagegeengehalten werden, daß die notwendige Unabhängigkeit der Freiberufler verlorenginge. Zudem müßte möglicherweise das Prinzip der freien Wahl des Freiberuflers aufgegeben werden, da dem Staat an einer gleichmäßigen Auslastung seiner Beamten gelegen sein muß. Weiterhin wird wohl niemand leugnen wollen, daß eine Eingliederung in eine Organisation mit vorgeschriebenen Dienstwegen, schriftlichen Arbeitsberichten und Materialanforderungen manche Initiative bremst

und viele Entscheidungen verzögert.¹⁾ Ebenso wird ein Eingehen auf die persönlichen Wünsche des Klienten erschwert und besondere Eigenheiten, die in der zu erbringenden Leistung liegen, müssen nicht selten unberücksichtigt bleiben. Der Vorteil freiberuflicher Leistungserstellung liegt eben in dem Vermögen, rascher zu handeln und eher eine Atmosphäre des Vertrauens schaffen zu können.²⁾

Einige allerdings mehr technische Bedenken lassen eine Verbeamtung ebenfalls als wenig sinnvoll erscheinen. Zum einen könnte die Nachfrage - jedenfalls mittelfristig - nicht mehr erfüllt werden, da die entsprechenden Beamten nicht in nötigem Umfang "vervielfacht" werden können, um die Ausweitung der Nachfrage, den Ausfall von arbeitsfähigen und arbeitswilligen heutigen Freiberuflern jenseits der Pensionsgrenze, und die Verluste, die durch zusätzliche Verwaltungsarbeiten entstehen, auszugleichen. Zum anderen müßte auch die Frage der Entschädigung für bestehende Praxen (bei Ärzten erreichen die Investitionen oft beträchtliche Höhen) zufriedenstellend gelöst werden.

Wenn auch nicht abzustreiten ist, daß der Verbraucher durch Verstaatlichung geschützt werden kann, so scheint wegen der geschilderten Nachteile die Verbeamtung die

1) Vergleiche Hermann, Heiner, Die "Freien Berufe", a.a.O., S. 117.

2) Vergleiche ebenda, S. 117 f.

schlechteste der möglichen Lösungen zum Schutz des Verbrauchers zu sein. Der Schutz ist auch insofern recht zweifelhaft, da er wahrscheinlich aus mangelndem Anreiz mit einer Qualitätsverschlechterung der Leistungen verbunden sein wird.

II. Marktkonforme Mittel

Die hier behandelten marktkonformen Mittel sollen erreichen, daß dort, wo der Wettbewerb behindert ist, er wieder funktionsfähig wird, damit der Verbraucher durch ihn statt durch eine Gebührenordnung geschützt wird.¹⁾

1. Fortfall wettbewerbshemmender Standesrichtlinien

Es ist bereits im ersten Kapitel²⁾ nachgewiesen worden, daß Standesrichtlinien vielfach nur den Zweck haben, unerwünschten Wettbewerb fernzuhalten oder gar den Monopolisierungsgrad der Berufsgruppe zu erhöhen. Es sollten daher die Standesrichtlinien und Berufsordnungen genau auf ihre Folgen für den Wettbewerb untersucht werden. Diejenigen, die den Wettbewerb einschränken, müßten so bald wie möglich fortfallen.³⁾

1) Es wird keineswegs übersehen, daß der Wettbewerb noch andere wichtige Funktionen hat.

2) Vergleiche S. 42 ff.

3) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 200.

2. Erleichterung der Marktzutrittsbedingungen

Viele freie Berufe versuchen, den Zugang zu ihrem Beruf zu erschweren. Dies geschieht meist durch eine Verschärfung der Anforderungen oder eine Verlängerung des Ausbildungsganges.¹⁾

Gewiß ist das Setzen eines gewissen Qualitätsstandards für den Verbraucher wichtig. Es gibt jedoch auch "Überprofessionalisierung". Die Anforderungen müssen nicht höher sein, als es zur Ausübung des Berufes nötig ist. Es sollte daher geprüft werden, ob nicht die zum Teil sehr langen Praktikantenzeiten verkürzt werden können. Außerdem sollte Außenseitern, die nicht über den normierten Ausbildungsweg in den betreffenden freien Beruf hinein wollen, vermehrt die Möglichkeit dazu verschafft werden. Es hat sich beispielsweise gezeigt, daß die Beamten der Finanzverwaltung, die sich laut Paragraph 8 des Steuerberatungsgesetzes ohne eine Prüfung ablegen zu müssen, als Steuerberater oder Steuerbevollmächtigte niedergelassen haben, durchaus den Anforderungen gewachsen waren.²⁾ Die Abwanderung aus der Finanzverwaltung - mag sie aus anderen Gründen auch nicht zu begrüßen sein - ist eine echte Konkurrenz für die ständigen Freiberufler, da die ehemaligen Finanzbeamten bei den Steuerbevollmächtigten heute einen An-

1) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 10 f.

2) Vergleiche ebenda, S. 142.

teil von 15 Prozent stellen.¹⁾ Neben dieser wird es noch andere Möglichkeiten geben, das Angebot auszuweiten. So könnte zum Beispiel den beratenden Ingenieuren, die wegen des - von einigen Ausnahmen abgesehen - nur Architekten zustehenden Planvorlagerechts bestimmte Aufgaben lediglich in Zusammenarbeit mit Architekten ausüben dürfen, dieses Planvorlagerecht gewährt werden. "Beim Planvorlagerecht handelt es sich um Planvorlagen, also die zur 'Bearbeitung des Bauantrags erforderlichen Unterlagen', die von einem Sachverständigen und vom Planverfasser zu unterschreiben sind, bevor sie der Baurechtsbehörde eingereicht werden können."²⁾ Die Gewährung des Rechts, Bauvorlagen als Planverfasser unterschreiben zu dürfen, auch für die beratenden Ingenieure wäre nämlich durchaus sinnvoll, da diese Berufsgruppe auf Grund ihrer Ausbildung in der Lage wäre, die aus dem Planvorlagerecht erwachsenden Aufgaben selbständig wahrzunehmen.³⁾

1) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 139.

2) Neswadba, Roland, Berufs- und Wettbewerbsprobleme der beratenden Ingenieure, in: Grote, Helga/Neswadba, Roland, Architekten und beratende Ingenieure - Freie Berufe zwischen Berufsordnung und Wettbewerb -, Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 3, herausgegeben vom Institut für Mittelstandsforschung, Göttingen 1974, S. 98.

3) Vergleiche Kayser, Gunter, Vorbemerkungen zur Standes- und Berufspolitik in einer sozialen Marktwirtschaft, in: Grote, Helga/Neswadba, Roland, Architekten und beratende Ingenieure - Freie Berufe zwischen Berufsordnung und Wettbewerb -, Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 3, herausgegeben vom Institut für Mittelstandsforschung, Göttingen 1974, S. 2.

Von gleich großer Wichtigkeit wie eine Ausweitung des Angebots ist die Verhinderung strengerer Marktzugangsbeschränkungen. Einige freie Berufe, wie beispielsweise die beratenden Ingenieure, versuchen von Zeit zu Zeit die Zugangsbeschränkungen zu verschärfen, ohne daß ein ersichtlicher sachlicher Grund vorliegt. So ist im Entwurf eines Gesetzes über eine Berufsordnung der Beratenden Ingenieure vom 17. 3. 1971 gefordert worden, die im 1957 verabschiedeten Berufsordnungsgesetz vorgeschriebene vierjährige praktische Tätigkeit zu verdoppeln, sofern der Kandidat vorher nur in einem Dienstverhältnis tätig war.¹⁾ Zwar wurde in einem späteren Entwurf für ein "Gesetz über die Berufsordnung der Beratenden Ingenieure" des Verbandes Beratender Ingenieure die Zeitdauer der praktischen Tätigkeit auf sechs Jahre festgelegt, doch bleibt immerhin eine Verlängerung der praktischen Tätigkeit um zwei Jahre.²⁾ Derartige Versuche einiger freier Berufe den Marktzugang zu erschweren, müssen im Interesse eines funktionsfähigen Wettbewerbs verhindert werden. Wenn die Marktzutrittsbedingungen auch nicht in jedem Fall erleich-

-
- 1) Vergleiche Neswadba, Roland, Berufs- und Wettbewerbsprobleme der beratenden Ingenieure, a.a.O., S. 117.
 - 2) Vergleiche ebenda, S. 119. Ein Grund für diese "Verkürzung" der praktischen Tätigkeit auf sechs Jahre ist nicht bekannt. Es ist jedoch zu vermuten, daß der Verband Beratender Ingenieure den abgemilderten Entwurf glaubte leichter durchsetzen zu können.

tert werden können, so sollte doch sichergestellt werden, daß der Marktzutritt nicht unnötig¹⁾ erschwert wird.

3. Förderung der Substitutskonkurrenz

Sofern das Monopol für Beratungsleistungen, welches viele freie Berufe aufgrund ihrer Berufsgesetze haben. Lücken aufweist, hat sich dort, wo die Gewinne attraktiv genug waren, sofort Substitutskonkurrenz breitgemacht. Diese Konkurrenz besitzt keine Gebührenordnung, orientiert sich am Markt, rationalisiert und bietet oft wesentlich kostengünstiger an. So haben bei den Steuerberatern die Buchstellen des Handwerks und die Lohnsteuerberatungsvereine sehr an Boden gewonnen.²⁾ Die Buchstellen haben schon viele der kleinen Betriebe erfaßt, den Freiberuflern sind die mittleren Betriebe noch erhalten geblieben. Doch hat diese Substitutskonkurrenz schon Reaktionen bei den Steuerberatern ausgelöst,³⁾ was die Wirksamkeit von Wettbewerb zeigt.

1) Ein Indiz dafür, daß die Verlängerung der praktischen Tätigkeit unnötig ist, ist der Gesetzentwurf für eine Berufsordnung und eine Berufskammer der Beratenden Ingenieure vom 30. 5. 1972 in Rheinland-Pfalz, wo nur eine vierjährige praktische Tätigkeit verlangt wird.

2) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme a.a.O. S. 175.

3) Vergleiche ebenda, S. 176.

Den Ärzten und Rechtsanwälten scheint es besser gelungen zu sein, Substitutskonkurrenz einzuschränken. Neben etwa 100.000 Ärzten behandeln nur 2.500 Heilpraktiker.¹⁾

Doch versuchen die Ärzte, auch diesen geringen Rest von Konkurrenz zu vermeiden, indem sie fordern: "... Er (der Deutsche Ärztetag) schlägt vor, durch gesetzliche Maßnahmen dafür zu sorgen, daß klare, den Schutz des einzelnen und der Allgemeinheit dienende Regelungen auch in der Bundesrepublik diejenigen Voraussetzungen festlegen, die in der übrigen zivilisierten Welt für eigenverantwortliche Ausübung der Heilkunde als selbstverständlich gelten."²⁾ Es wird also von ärztlicher Seite aus der Versuch unternommen, mit Hilfe des Gesetzgebers den Zugang zum Beruf des Heilpraktikers zu erschweren mit dem Ziel, diesen Berufsstand langsam absterben zu lassen.³⁾

1) Vergleiche Diskussionsbeitrag Schreiber, Georg, in: Schreiber, Georg, Der Medizinbetrieb, Ärzte - Außen-seiter - Arzneien - Kassenkosten - Krankenhäuser - Patienten - Prognosen - Publizität, Medizin und Öffentlichkeit, München 1971, S. 104.

2) Entschließung des 72. Deutschen Ärztetages vom 14. Mai 1969, abgedruckt in: Schreiber, Georg, Der Medizinbetrieb, a.a.O., S. 131, Klammer Erläuterung des Verfassers.

3) Der Verfasser erkennt zwar an, daß dieses Ziel auch aus medizinischen Gründen angestrebt wird, kann ökonomische Interessen jedoch nicht ausschließen.

Die Rechtsanwälte haben hingegen versucht, die ihnen lästige Konkurrenz mit der Bedürfnisprüfung einzuschränken. Laut Paragraph 157 Absatz 3 der Zivilprozeßordnung soll die Justizverwaltung darauf Rücksicht nehmen, "... ob im Hinblick auf die Zahl der bei dem Gericht zugelassenen Rechtsanwälte ein Bedürfnis zur Zulassung besteht". Von einer Bedürfnisprüfung wird allerdings seit 1955 für Rechtsbeistände wegen verfassungsrechtlicher Bedenken abgesehen,¹⁾ doch hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 17. 11. 1959 die Bedürfnisprüfung für Prozeßagenten, also von Rechtsbeiständen, die zur mündlichen Verhandlung vor Gericht zugelassen sind, für zulässig erklärt.²⁾

Diese Beispiele haben zum einen gezeigt, daß Bestrebungen bestehen, Substitutskonkurrenz einzuschränken, zum anderen aber auch, wie wichtig Konkurrenz bei den freien Berufen ist. Man sollte daher, statt die Substitutskonkurrenz zu behindern, sie vielmehr fördern. Die Bildung von Substitutskonkurrenz ist nämlich oft ein Zeichen dafür, daß die von den freien Berufen geforderten Preise in den Augen der Nachfrager zu hoch sind. Substitutskonkurrenz ist also ein Regulativ gegen zu hohe Preise, weil die Nachfrage auf die billige Konkurrenz übergeht, womit keineswegs immer ein Qualitätsverlust der Leistung verbunden sein muß.

1) Vergleiche Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme ..., a.a.O., S. 67 f.

2) Vergleiche ebenda, S. 68.

4. Verbesserung der Markttransparenz

Wie wichtig Markttransparenz für den Verbraucher ist, braucht an dieser Stelle wohl nicht mehr nachgewiesen zu werden. Es geht hier vielmehr darum, Mittel und Wege zu finden, wie eine größere Markttransparenz gesichert werden kann.

Ein oft genanntes, in seiner Wirkung nicht zu unterschätzendes Mittel, ist die Verbraucheraufklärung. Broschüren der Regierung oder Fernsehsendungen können durchaus in der Lage sein, dem Verbraucher eine Vorstellung davon zu geben, was zum Beispiel die Beantragung eines Lohnsteuerjahresausgleichs oder der Entwurf eines "normalen" Einfamilienhauses kosten sollte. Es ist schon etwas gewonnen, wenn Vorstellungen über einige Preise vorhanden sind. Aufklärung könnte auch dazu beitragen, daß die Scheu, über das Entgelt zu verhandeln, abnimmt.

Kundmachung besonderer Spezialkenntnisse und auch die Werbung sind weitere Mittel zur Erhöhung der Markttransparenz. Bei vielen freien Berufen ist der Klient nicht über die besonderen Kenntnisse des betreffenden Freiberuflers informiert. Hier Abhilfe zu schaffen, wie es die Ärzte auch getan haben, erscheint dringend notwendig. Mit dieser Maßnahme dürfen natürlich keine neuen Schranken derart errichtet werden, daß der Spezialist nur auf seinem Spezialgebiet tätig werden darf. Auch

eine "seriöse" Werbung, die auf Spezialkenntnisse hinweist oder Preise für Standardverrichtungen nennt, sollte gestattet und gefördert werden.

Bei einigen freien Berufen, wie zum Beispiel den Architekten, könnte es durchaus sinnvoll sein, sie zu verpflichten, einen Kostenvoranschlag für das an sie zu zahlende Honorar zu erstellen. Gibt der Bauherr das ihm zur Verfügung stehende Baukapital und grobe Anhaltspunkte über die Art des Hauses an, so sollte ein Kostenvoranschlag möglich sein, bevor noch mit der Detailplanung begonnen wird. Daß Kostenvoranschläge möglich sind, zeigen die Zahnärzte, bei denen man ohne weiteres einen Kostenvoranschlag etwa für das Erstellen einer Brücke erhält. Die Kostenvoranschläge sollten innerhalb gewisser Grenzen, die von freiem Beruf zu freiem Beruf unterschiedlich sein können, verbindlich sein.

Vielleicht wäre es auch möglich, jedenfalls bei einigen freien Berufen, Verzeichnisse von Preisen für oft wiederkehrende standardisierte Leistungen in den Wartezimmern aufzuhängen, wie es bei den Reparaturwerkstätten der Fall ist. Diese Möglichkeit sollte auf jeden Fall geprüft werden.

III. Ergebnis

Der Abschnitt "Alternativen zur Gebührenordnung" hat zweierlei gezeigt:

1. Die nicht marktkonformen Mittel sind keinesfalls eine ernsthafte Alternative zur Gebührenordnung.
2. Marktkonforme Mittel sind geeignet, den Wettbewerb zu fördern, und machen somit vielfach eine Gebührenordnung überflüssig,¹⁾ da der Grund für eine Gebührenordnung - der Verbraucherschutz - hinfällig wird.

Die marktkonformen Mittel sind, darauf muß hingewiesen werden, nicht als Einzelmaßnahmen zu verstehen. Sie sind als Bündel einzusetzen, um das angestrebte Ziel - den Wettbewerb so funktionsfähig wie möglich zu machen - zu erreichen.

1) Vergleiche Grote, Helga, Architekt - ein freier Beruf? a.a.O., S. 25. Grote meint, daß es für Anbieter und Nachfrager von Architektenleistungen besser wäre, von einer Gebührenordnung Abstand zu nehmen und dafür die Markttransparenz zu erhöhen.

B) Bedingungen für die Genehmigung einer Gebührenordnung

Nachdem die Tauglichkeit von Gebührenordnungen zum Schutz des Verbrauchers nachgewiesen wurde, muß nunmehr aufgezeigt werden, unter welchen Bedingungen eine Gebührenordnung die Verbraucherschutzfunktion anstelle des Wettbewerbs übernehmen soll.

Aus der Diskussion der Verbraucherschutzargumente können folgende drei Anhaltspunkte abgeleitet werden, bei deren Gegebensein der Staat eine Gebührenordnung genehmigen sollte:

1. bei gesetzlichen Regelungen, wie zum Beispiel dem Kontrahierungszwang und der Erstattungspflicht,
2. bei eingeschränkter Markttransparenz gesellschaftlich besonders wichtiger Güter
3. bei nicht zu beseitigender Marktmacht auf der Angebotsseite.

Beim Vorliegen auch nur eines dieser drei Kriterien erscheint es berechtigt, eine Gebührenordnung zum Schutz des Verbrauchers zu erlassen.

Zweiter Teil:

Zur zweckmäßigen Form der Gebührenordnung

Im ersten Teil wurde allgemein zu beantworten versucht, aus welchen Gründen eine staatliche Gebührenordnung notwendig ist. Nun bedeutet das grundsätzliche Einverständnis mit einer Gebührenordnung aber noch nicht, daß man auch mit ihrer bestehenden Form, ihrem Aufbau, zufrieden ist. Neben der Art der Preisfestsetzung gibt es nämlich noch andere Unterscheidungsmerkmale. So knüpft die Ordnung der Rechtsanwälte zum Teil an den Streitwert an, die der Architekten an die Bausumme und die der Ärzte an die einzelne Ver-
richtung. Wie eine Gebührenordnung aussehen sollte, wird in diesem Teil der Arbeit exemplarisch anhand zweier Beispiele zu beantworten versucht. Es werden Anregungen gegeben, welches unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes und der Praktikabilität die zweckmäßige Form der Gebührenordnung sein könnte.

Drittes Kapitel:

Die Gebührenordnung für Ärzte

A) Darstellung der ärztlichen Gebührenordnungen

I. Die geltende Gebührenordnung

Die geltende Gebührenordnung, die Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) vom 18. März 1965, wurde auf Grund des Paragraphen 11 der Bundesärzteordnung¹⁾ erlassen und trat am 1. April 1965 in Kraft. Die GOÄ ist also eine durch gesetzliche Ermächtigung geschaffene Gebührenordnung, und zwar mit Mindest- und Höchstsätzen. Laut Paragraph 2 der Gebührenordnung für Ärzte²⁾ bemißt sich die Vergütung nach dem Einfachen bis Sechsfachen des Gebührenverzeichnisses, sofern nicht eine Vereinbarung getroffen wurde. Dabei sollen innerhalb dieses Rahmens die Gebühren "... unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des einzelnen Falles, insbesondere der Schwierig-

1) Vergleiche Bundesärzteordnung vom 2. Oktober 1961, Bundesgesetzblatt I, Seite 1857. Paragraph 11 lautet: "Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Entgelte für ärztliche Tätigkeit in einer Gebührenordnung zu regeln. In dieser Gebührenordnung sind Mindest- und Höchstsätze für die ärztlichen Leistungen festzusetzen. Dabei ist den berechtigten Interessen der Ärzte und der zur Zahlung der Entgelte Verpflichteten Rechnung zu tragen."

2) Vergleiche Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., Paragraph 2.

keit der Leistung, des Zeitaufwandes, der Vermögens- und Einkommensverhältnisse des Zahlungspflichtigen sowie der örtlichen Verhältnisse nach billigem Ermessen ...¹⁾ bestimmt werden. Wie schon erwähnt,²⁾ zahlen die Träger der Sozialversicherung die einfachen Sätze, doch bestimmt Paragraph 8, daß vertragliche Vereinbarungen von den Vorschriften dieser Verordnung unberührt bleiben.³⁾

Die Gebührenordnung beinhaltet ein Gebührenverzeichnis, in dem neben einigen allgemeinen Bestimmungen durchnummerierte Leistungen mit ihrer Mindestgebühr aufgeführt sind. Punkt 1 lautet zum Beispiel: "Beratung eines Kranken, auch fernmündlich, bei Tage, DM 3,--", während Nummer 1000 "Epilation der ganzen Kopffläche, DM 50,--" heißt. Insgesamt gibt es etwas mehr als 1000 solcher Einzelpositionen. Ist eine Leistung nicht im Gebührenverzeichnis aufgeführt, so richtet sich gemäß Paragraph 6 der Gebührenordnung diese "... nach den Sätzen, die für gleichwertige Leistungen gewährt werden".⁴⁾

-
- 1) Vergleiche Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., Paragraph 2.
 - 2) Vergleiche S. 21, Fußnote 2).
 - 3) Vergleiche Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., Paragraph 8.
 - 4) Ebenda, Paragraph 6.

Diese Form der Gebührenordnung versucht, die Honorierung auf die kleinste erfaßbare Leistung abzustellen. So wird in der Gebührenordnung nicht einfach ein Verband aufgeführt, sondern es werden elf verschiedene Gebührenpositionen mit Verbänden aufgezählt, wobei manche Positionen mehrere Verbände umfassen, die gleich honoriert werden.¹⁾ Die Beschreibung der Leistung erfolgt vielfach in der medizinischen Fachsprache. So bezeichnet Position 185 die Operation eines Aneurysma der Arteria subclavia.

Die Honorierung der Leistung wird in dem Gebührenverzeichnis in absoluten Werten angegeben. Für jede Position ist ein DM-Betrag angegeben, der den Mindestsatz anzeigt. Dieser Betrag kann dann bei Privatpatienten mit dem Faktor zwei bis sechs multipliziert werden, je nachdem, welches Honorar der Arzt zu fordern gewillt ist.

Die Gebührenordnung für Ärzte ist auf die Gesetzlichen Krankenversicherungen nicht unmittelbar anwendbar, "... denn diese haben die Vergütung der ärztlichen Leistungen nach besonderen, in den Paragraphen 368 ff RVO vorgeschriebenen Verträgen mit den Ärzten zu vereinbaren. Dennoch wird die Höhe der in diesen Verträgen festgesetzten Vergütungen entscheidend durch die Höhe der nach der amtlichen Gebührenordnung zu zahlenden Vergütung bestimmt".²⁾

1) Vergleiche Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., Paragraph 6, Ziffer 127 - 137.

2) Kastner, Fritz, Prinzipien einer neuen Gebührenordnung für Ärzte, in: Lebendige Krankenversicherung 1, Aktuelle Probleme der Ortskrankenkassen, Bad Godesberg 1967, S. 47.

II. Der Gebührenordnungsentwurf der Bundesärztekammer von 1967

1967 legte die Bundesärztekammer dem Bundesgesundheitsministerium den Entwurf für eine neue Gebührenordnung vor, obwohl gerade erst 1965 die GOÄ die alte Preugo abgelöst hatte. Der Zeitpunkt dieser Vorlage ist jedoch damit zu erklären, daß die fast zwei Jahrzehnte andauernden Bemühungen der Ärzte um eine neue Gebührenordnung im Jahre 1967 zu einem gewissen Abschluß gebracht werden konnten.¹⁾

In diesem Entwurf ist vorgesehen, Margensätze auch für die Träger der Sozialversicherung einzuführen, und zwar sollen die Ärzte bis zum Dreifachen der Mindestsätze liquidieren können. Außerdem soll für die Sozialversicherung nur noch dann zu dieser Marge liquidiert werden, wenn ein Krankenschein vorliegt oder spätestens innerhalb von zehn Tagen nachgereicht wird.²⁾ Liegt der Krankenschein nicht rechtzeitig vor, so kann ein Honorar wie bei Privatpatienten gefordert werden.

Der Gebührenordnungsentwurf enthält wie die amtliche Gebührenordnung Einzelleistungen, doch wurde die Zahl der Gebührenpositionen auf 1 700 erhöht. Die Gebühr wird in

1) Vergleiche Entwurf einer Gebührenordnung für Ärzte, herausgegeben von der Bundesärztekammer (Arbeitsgemeinschaft der westdeutschen Ärztekammern), als Manuskript gedruckt, Köln 1967, S. III.

2) Vergleiche ebenda, Paragraph 3 der allgemeinen Bestimmungen.

Punktspannen festgelegt, die die Relationen der einzelnen Leistungen zueinander angeben sollen. Diese Punktspannen sollen später in DM bewertet werden.¹⁾
Die Punktspanne reicht vom ein-bis zehnfachen.

III. Vergleich von Gebührenordnung und Gebührenordnungsentwurf

Der Gebührenordnungsentwurf ist mit der Begründung herausgebracht worden, daß die amtliche Gebührenordnung mit zahlreichen Mängeln behaftet sei und der Entwurf die Hoffnung biete, endlich einen allgemeingültigen modernen Maßstab für die Honorarbemessung des Arztes zu erhalten.²⁾

Diese Begründung, die die Mängel nicht aufführt, ist unklar, denn ein "allgemeingültiger moderner Maßstab" ist eine Leerformel. "Deutlicher" sind da schon die Aussagen auf Seite IV, wo es heißt: "... wenn dieser Gebührenkatalog damit auch eine Fülle neuer Positionen enthält, so beinhaltet andererseits der Entwurf auf dem Gebiete des allgemeinen ärztlichen Gebührenrechts keine revolutionären Neuerungen ... Im übrigen wurde das Bewährte übernommen, aber überall dort, wo es notwendig

1) Die Ausführungen zur Bewertung der Punkte sind mißverständlich. Einerseits müssen die Punkte bewertet werden, andererseits wird keine Punktgebührenordnung angestrebt, bei welcher der Punktwert durch Rechtsverordnung der Bundesregierung in DM-Beträge umgewandelt werden soll. Vergleiche Entwurf einer Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., S. III und IV.

2) Vergleiche ebenda, S. V.

und möglich war, fortentwickelt und verbessert."¹⁾
Diese Aussagen treffen den Kern. Der Gebührenordnungs-
entwurf stimmt in Aufbau und Struktur mit der Gebühren-
ordnung überein. Es bestehen aber einige wichtige Detail-
unterschiede:

1. Punktsystem statt absoluter Werte
2. Spannen vom Ein- bis Dreifachen bei Sozialversicherungs-
trägern statt der einfachen Gebühr
3. Spannen vom Ein- bis Zehnfachen statt Ein- bis
Sechsfachen bei Privatliquidation
4. Erhöhung der Positionen von 1050 auf 1700
5. Das Recht, eine Privatliquidation durchzuführen,
falls der Krankenschein nicht rechtzeitig vorliegt.

Aus den Unterschieden geht hervor, daß es den Ärzten
offensichtlich nicht darum ging, eine neue Form der
Gebührenordnung zu erstellen. Die Ausweitung der Margen
bei der Privatliquidation und die Neueinführung von
Margen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung lassen
die Vermutung, das Honorarniveau solle angehoben
werden,²⁾ als naheliegend erscheinen, denn was sollen
erweiterte Spannen, wenn nicht auch die Absicht besteht,
sie auszunutzen.

-
- 1) Vergleiche Entwurf einer Gebührenordnung für Ärzte,
a.a.O., S. IV.
 - 2) Vergleiche Kastner, Fritz, Prinzipien ..., a.a.O.,
S. 59. Diese Behauptung wird allerdings im Vorwort
zum Entwurf bestritten. Vergleiche Entwurf einer
Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., S. III.

Bei der Erhöhung der Gebührenpositionen liegt der Verdacht nahe, daß auch hier das Honorarniveau beeinflusst werden sollte. "Die Zahl der in den letzten Jahren in der ärztlichen Praxis neu aufgeführten Leistungen, die sich nicht bei einem der in der gegenwärtigen Gebührenordnung enthaltenen Leistungsansätze unterbringen ließen, ist gering; die starke Vermehrung der Zahl der Gebührenpositionen ist weitgehend auf eine Auffächerung der Leistungen zurückzuführen."¹⁾ So ist zum Beispiel die Anzahl der Positionen, die sich auf Verbände beziehen, von 11 auf 30 gestiegen. Diese aufgefächerten Leistungen lassen sich oft überhaupt nicht deutlich voneinander abheben, weil die Unterscheidungsbegriffe recht vage sind.²⁾ So wird bei den Verbänden in der Gebührenordnung zwischen einem "kleinen einfachen Verband"³⁾ und einem "großen oder schwierigen Verband"³⁾ unterschieden. Beim Entwurf tritt neben diese beiden Arten der Verbände noch der "besonders umfangreiche oder komplizierte Verband"⁴⁾. Es liegt auf der Hand, daß man einen "großen oder schwierigen Verband" schwer von einem "besonders umfangreichen oder komplizierten Verband" unterscheiden kann. Es gibt in dem Entwurf eine Vielzahl solcher unbestimmter Unterscheidungskriterien wie zum Beispiel groß,

1) Kastner, Fritz, Prinzipien ..., a.a.O., S. 60.

2) Vergleiche ebenda, S. 60.

3) Vergleiche Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., S. 25 f.

4) Entwurf einer Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., S. 15.

größer, sehr groß; kleinere Ausdehnung, mittlere Ausdehnung; umfangreich, besonders umfangreich; zeitraubend, besonders zeitraubend. Durch die Auffächerung der Positionen und die damit verbundene Klassifizierung der Leistung in groß, größer, sehr groß soll der unterschiedliche Aufwand bei der Leistungserstellung erfaßt werden. Auf der anderen Seite soll nach Paragraph 2 des Entwurfs¹⁾ die Beschaffenheit und Schwierigkeit der Leistung durch die Wahl einer unterschiedlichen Punktzahl innerhalb der Marge zum Ausdruck gebracht werden. Es liegt auf der Hand, daß eine eindeutige Abgrenzung zwischen Aufwand einerseits und Beschaffenheit und Schwierigkeit andererseits schwer durchführbar ist. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, daß die Unterschiede in der Leistungserstellung bei der Honorarfestsetzung zum einen durch die Klassifizierung, zum anderen durch die Marge erfaßt werden.²⁾

-
- 1) Vergleiche Entwurf einer Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., Paragraph 2 der allgemeinen Bestimmungen, S. 2.
 - 2) Diese Möglichkeit der "Doppelhonorierung" bestand allerdings auch schon bei der amtlichen Gebührenordnung. Beim Gebührenordnungsentwurf sind nur die Positionen, bei denen eine doppelte Honorierung aufgrund der Differenzierung innerhalb der Gebührenordnung und der gleichzeitigen Differenzierungsmöglichkeit durch die Spannen erreicht werden konnte, zahlreicher geworden. Bei der amtlichen Gebührenordnung ist auch deshalb eine Unterteilung nach der Schwierigkeit notwendig, weil die Gesetzliche Krankenversicherung nur einfache Sätze zu zahlen braucht. Dieser Grund entfällt für den Entwurf, da auch für die Gesetzliche Krankenversicherung Margen vorgesehen sind. Vergleiche zur "Doppelhonorierung" auch Kastner, Fritz, Prinzipien ..., a.a.O., S. 62.

Im Entwurf sind viele Leistungen höher als in der Gebührenordnung bewertet worden. Als Beispiel mögen wieder die Verbände dienen: Während in der amtlichen Gebührenordnung sowohl der "große oder schwierige Verband" als auch der "Kornährenverband des Schulter- oder Hüftgelenks" in Position 129 mit DM 6,-- bewertet werden,¹⁾ wird im Entwurf der "große oder schwierige Verband" mit 7 - 70 Punkten angegeben, wohingegen der "Kornährenverband des Schulter- oder Hüftgelenks" 14 - 140 Punkte erhält.²⁾ Bei einer solchen Steigerung von 100 Prozent drängt sich der Verdacht auf, daß bei der Aufstellung des Gebührenentwurfs eine Honorarverbesserung angestrebt wurde.

Solange noch kein DM-Betrag für den Punkt festgelegt worden ist, so könnte eingewandt werden, stände die soeben aufgezeigte Höherbewertung einiger Leistungen überhaupt nicht fest. Legt man zum Beispiel den Punkt mit DM 0,50 fest, so ist der Kornährenverband in etwa genauso teuer wie in der Gebührenordnung, während der große Verband bedeutend billiger ist. Doch ist ein solcher DM-Betrag für den Punkt zu erwarten? Die Antwort gibt der Vergleich der beiden Gebührenordnungen. Schaut man sich identische Leistungen in beiden Ordnungen an, so sieht man, daß - setzt man den Punkt mit DM 1,-- an - im Entwurf die Mindestspanne etwa um 20 Prozent höher liegt als die Mindestgebühr der Ordnung.

1) Vergleiche Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., S. 25 f.

2) Vergleiche Entwurf einer Gebührenordnung für Ärzte, a.a.O., S. 15.

Wird dabei in Rechnung gestellt, daß der Entwurf zwei Jahre später vorgelegt wurde und ein gewisser Verhandlungsspielraum vorhanden sein muß, so erscheint die Annahme, daß ein Punkt gleich DM 1,-- anzusehen ist, recht plausibel. Mit der Richtigkeit dieser Hypothese träfe dann aber auch wieder die Aussage von der Höherbewertung einiger Leistungen zu.

Der Vergleich beider Gebührenordnungen hat erbracht, daß die amtliche Gebührenordnung aus der Sicht des Verbrauchers vorzuziehen ist.¹⁾ Damit ist aber noch nicht die ursprüngliche Frage beantwortet, ob die Struktur der Gebührenordnung aus verbraucherpolitischer Sicht zufriedenstellend ist. Diese Frage soll

1) Auch ein Teil der Ärzteschaft hat wohl eingesehen, daß dieser Entwurf nicht durchsetzbar sein wird. So wurde von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung angedeutet, daß der Entwurf praktisch "gestorben" sei. Daß auch die Bundesärztekammer nicht mehr mit der Verwirklichung des Entwurfs - jedenfalls in der vorgelegten Form - rechnet, wird aus dem Tätigkeitsbericht 72/73 deutlich. Vergleiche dazu Deutsches Ärzteblatt, a.a.O., Sondernummer 41a vom 15.10.1973. Auch Müller, Hans-Wilhelm, Medizinische Technik und kassenärztliche Versorgung, Zur Steuerungsfunktion ärztlicher Gebührenordnungen, in: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, herausgegeben von der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Bonn, 22. Jahrgang (1973), Heft 5 (Mai 1973), S. 114, kommt zu der gleichen Beurteilung: "Es gehört zu den Pflichtübungen der Bundesärztekammer, jeweils vor den Deutschen Ärzten die zuständige Ministerin in geharnischten Noten daran zu erinnern, daß ihr sogenannter NEUGO-Entwurf noch der Erledigung harret. Allerdings wird diesem Entwurf in denjenigen Ärztekreisen, die sich ein selbstkritisches Urteilsvermögen bewahrt haben, keine reelle Chance mehr eingeräumt ..."

im folgenden Abschnitt beantwortet werden, wobei nochmals darauf hingewiesen wird, daß vom grundsätzlichen Aufbau her Gebührenordnung und Gebührenordnungsentwurf nahezu identisch sind. Die Ausführungen zur Struktur beziehen sich also gleichermaßen auf Ordnung und Entwurf.

B) Die systemimmanenten Mängel der Gebührenordnungen

Hier kann nicht auf jeden "Fehler" der Gebührenordnung eingegangen werden, es sollen lediglich die nach Meinung des Verfassers systemimmanenten Mängel aufgezeigt werden. Es sind dies die fehlende Durchsichtigkeit der Gebührenordnung für den Laien und die mangelnde Lenkungsfunktion.

I. Fehlende Durchsichtigkeit

Es mag sein, daß für die Kassenärztlichen Bundesvereinigungen und die Krankenkassen die heutige Form der Gebührenordnung ein geeignetes Instrument zur Abgeltung der ärztlichen Honoraransprüche ist, für die Privatpatienten trifft dies nach Ansicht des Verfassers nur eingeschränkt zu. Der Laie wird sich nämlich nicht, wie es für die Krankenkasse mit ihren Experten möglich ist, in einer Gebührenordnung mit sovielen Positionen zurechtfinden können. Für ihn verschleiert eine Einzel-

leistungshonorierung, die eine möglichst weite Auffächerung der Leistung verlangt, mehr, als daß sie ihm zu einem Anhaltspunkt über die später zu zahlende Summe verhelfen könnte.

II. Mangelhafte Lenkungsfunktion

Beim Erlaß einer Gebührenordnung mit Einzelleistungshonorierung werden starre Relationen innerhalb der einzelnen Leistungen festgelegt. Solange die Gebührenordnung gültig ist, sind diese festen Relationen Grundlage der Honorierung.¹⁾

Die amtliche Gebührenordnung gilt nun schon unverändert seit zehn Jahren. In diesen zehn Jahren hat sich die Medizin entscheidend verändert. Der Schwierigkeitsgrad für die Diagnose, die Anforderungen an das Wissen und die Fortbildung des Arztes sind gestiegen. Für den reinen Dienstleistungsbereich kann daher unterstellt werden, daß er zunehmend komplizierter geworden ist.²⁾

In der Gerätemedizin ist die Entwicklung eher umgekehrt gelaufen. Die Geräte sind praktischer gebaut und einfacher und rascher zu bedienen.³⁾

1) Vergleiche Herder-Dorneich, Philipp, Sozialökonomischer Grundriß ..., a.a.O., S. 289.

2) Vergleiche ebenda, S. 289.

3) Vergleiche ebenda, S. 289 f.

Der freie Markt würde jetzt die Dienstleistungen relativ höher, die Leistungen der Gerätemedizin hingegen niedriger bewerten. Diese Ausführungen zeigen, daß eine Gebührenordnung flexibel sein muß. Eine Gebührenordnung, die wie die amtliche die Relationen unverändert läßt, wird gerade das Gegenteil von dem, was der Markt leisten würde, erreichen: Die Gebührenordnung mit ihren starren Relationen wird die Mediziner veranlassen, sich auf Gerätemedizin umzustellen, da die reinen Dienstleistungen ökonomisch uninteressanter werden. Dieser Trend wird noch dadurch bestärkt, daß im Bereich der Gerätemedizin eine Leistungssteigerung durch Einstellung von Hilfskräften sehr leicht möglich ist. Durch diese Mehrleistungen kommt man bei den ärztlichen Geräten, die mit einem hohen Fixkostenanteil belastet sind, in die Kostendegression hinein. Das Gerät wird dadurch, daß die Gebührenordnung einen festen Mindestbetrag pro Einzelleistung vergütet, mit steigender Auslastung rentabler. Auch der Gehaltsanteil der Hilfskraft sinkt mit steigender Auslastung. Bei den reinen Dienstleistungen ist eine solche Leistungserweiterung nicht möglich, sie können nicht auf Hilfskräfte verlagert werden.¹⁾

Es ist unverkennbar, daß durch die oben geschilderte Entwicklung die Lenkungsfunction der amtlichen Gebührenordnung erheblich eingeschränkt ist. Es liegt nahe,

1) Vergleiche zu diesen Ausführungen auch Müller, Hans-Wilhelm, Medizinische Technik ..., a.a.O., S. 114 f. und vergleiche Herder-Dorneich, Philipp, Sozialökonomischer Grundriß ..., a.a.O., S. 290.

daß der Arzt zum Ausgleich einer zu geringen Honorierung für schwierige und zeitraubende Beratungs- und Diagnoseleistungen möglichst auch einfache Verrichtungen mit günstiger Bewertung - nämlich die Geräteleistungen - in entsprechender Zahl zu erbringen sucht.¹⁾

Je älter eine Gebührenordnung und je größer und bedeutender die Fortschritte in der Medizin, desto einschneidender und umfangreicher sind auch die aufgrund der mangelnden Steuerungsfunktion der Gebührenordnung verursachten Verzerrungen. Diese Verzerrungen - nämlich die durch die starren Relationen verursachte Überbewertung der Gerätemedizin und Unterbewertung der Beratungsleistungen - können geradezu dazu führen, "daß das Arzt-Patient-Verhältnis von einer zunehmend technisierten Medizin erschlagen wird".²⁾

C) Vorschläge zur Verbesserung der Gebührenordnung

I. Kürzung der Gebührenpositionen

Der Vorschlag, die Gebührenpositionen zu kürzen, würde den systemimmanenten Mangel an Durchsichtigkeit der GOÄ nicht beseitigen, sondern bestenfalls lindern. Ob diese Art der Honorierung, die auf Komplexe wie zum

1) Vergleiche Siebeck, Theo, Vertrags- und Vergütungssystem im Kassenarztrecht, Bad Godesberg 1964, S. 53.

2) Müller, Hans-Wilhelm, Medizinische Technik ..., a.a.O., S. 114.

Beispiel "Behandlung der Leber" abstellen würde, aus der Sicht des Verbrauchers begrüßt werden kann, ist strittig.¹⁾ Die Nachteile liegen auf der Hand: Eine Behandlung an der Leber kann unterschiedlichster Art sein. Sie kann eine einmalige Beratung umfassen, aber auch eine langwierige, komplizierte Operation. Man muß daher für diesen Komplex Leber ein Durchschnittshonorar finden, das sowohl die unterschiedlichen Schwierigkeitsgrade als auch deren Häufigkeit erfaßt.

Die Vorteile sind ebenfalls offensichtlich: Das System des Leistungskomplexhonorars "... ermöglicht eine auf die Leistung abgestimmte Honorierung und verhindert, daß der Arzt in unnötige Einzelleistungen ausweicht".²⁾ Hinzu kommt die größere Durchsichtigkeit, falls es gelänge, eine Gebührenordnung mit 50 bis 100 Komplexen aufzustellen.

Der Nachteil der Komplexgebührenordnung, daß ein Durchschnittswert der Honorierung zugrundegelegt wird, und

-
- 1) Es bedarf des Fachmanns, um die Vor- und Nachteile dieser Regelung in ihrer vollen Bedeutung abschätzen zu können.
 - 2) Weißbuch zur WWI-Studie "Die Gesundheitssicherung in der Bundesrepublik Deutschland", herausgegeben vom Verband der Ärzte Deutschlands Hartmannbund e.V., Mainz 1972, S. 118.

es dadurch zu unerwünschten Umverteilungswirkungen kommt,¹⁾ wird dadurch gemildert, daß durch die Marge Spiel zum Ausgleich der unerwünschten Verteilungswirkungen gegeben ist.

Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung ist die Pufferwirkung der flexiblen Honorierung allerdings nicht gegeben. Daher bietet sich folgender Vorschlag an:

Wenn sich die Auffassung durchsetzt, daß die Vorteile einer Gebührenkomplexordnung deren Nachteile überkompensieren, so sollte diese Regelung - bis Erfahrungen gesammelt sind - nur für Privatliquidationen gelten.

Für die Gesetzliche Krankenversicherung und die Ersatzkassen könnte weiterhin eine möglichst große Zahl von abgrenzbaren Einzelleistungen die zweckmäßigste Form der Gebührenordnung sein,²⁾ es sei denn, ein neues, praktikables System der Honorierung würde gefunden.

Ganz gleich, ob es zu Komplexen kommt oder bei Einzelleistungen bleibt, sollten die Ärzte verpflichtet werden, offenzulegen, das Wievielfache der Gebührenposi-

1) Es kommt sowohl zu einer Umverteilung unter den Ärzten, als auch den Patienten. Bei den Patienten subventioniert der geringfügig Kranke den ernsthaft Kranken. Bei den Ärzten wird der Hausarzt die schwierigen Fälle dem Facharzt überweisen und nur die "Rosinen", die ohne viel Mühe Geld abwerfen, behalten. Dies könnte dazu führen, daß der Kranke wegen des Komplexhonorars schlechter versorgt wird.

2) Wie schon geschildert, gilt das Problem der mangelnden Durchsichtigkeit nur für Laien, nicht für Kassen.

tionen sie liquidieren. Zur Zeit sehen ärztliche Privatliquidationen nämlich so aus, daß mehrere GOÄ-Positionen aufgeführt sind und eine Endsumme. Der Patient kann so gar nicht ermitteln, welchen Satz vom Ein- bis Sechsfachen der Arzt genommen hat. Deshalb müßte - bleibt es beim jetzigen Margenpreissystem - in der Rechnung der Multiplikator aufgeführt sein. Dies müßte den Ärzten zwingend vorgeschrieben werden. Kommt es zu einem Höchstpreissystem, so sollten der Höchstpreis und der abgerechnete Betrag nebeneinander auf der Rechnung stehen.¹⁾

II. Honorierung nach Zeit

Eine Honorierung nach der aufgewandten Zeit besitzt die systembedingten Mängel der amtlichen Gebührenordnung nicht. Die Steuerungsfunktion bleibt weitgehend erhalten, und die Überprüfbarkeit der Rechnung wird gewährleistet, da sich der Zeitaufwand messen läßt.

Es ist hingegen zu erwarten, daß dieses Honorarsystem dazu verleitet, die komplizierten Behandlungen zu unterlassen. Der gut ausgebildete Arzt bekäme ja bei gleicher Arbeitszeit kein höheres Entgelt als der weniger gute. Es könnte durch diese Art der Honorierung zu einer Qualitätsverschlechterung der ärztlichen Dienste kommen.

1) Wird ein Höchstpreissystem mit einem Orientierungspreis für sinnvoll erachtet, so müßte dieser neben dem Höchstpreis und dem zu zahlenden Betrag auf der Rechnung aufgeführt sein.

Dieser Gefahr kann durch eine Einteilung der Leistungskomplexe¹⁾ in verschiedene Schwierigkeitsklassen begegnet werden. Es gäbe dann zum Beispiel eine Apparateklasse, eine Beratungsklasse, eine Operationsklasse und eine Klasse, die Leistungen umfaßt, die gewöhnlich vom Hilfspersonal erbracht werden. Zu viele Klassen dürften nicht eingeführt werden, da die Transparenz sonst leiden würde. Für jede Schwierigkeitsklasse wird ein Minutenpreis festgesetzt, der dann, multipliziert mit der Anzahl der Minuten, das Honorar festlegt. Dieser Minutenpreis könnte wieder ein Höchstpreis sein, ist aber auch als Festpreis denkbar.

Ein weiterer Einwand gegen dieses System liegt darin, daß der Verbraucher bei einem langsam arbeitenden Arzt, dessen Leistung sogar schlechter sein kann, mehr zu zahlen hat, als bei einem, der die gleiche Leistung in kürzerer Zeit vollbringt. Dieser Mangel trifft jedoch für alle Preissysteme zu, die den Preis nach der aufgewandten Zeit festlegen.

Der Zeithonorierung wird nachgesagt, daß sie dazu verführt, sich unnötig Zeit zu lassen. Dieser Einwand ist sicherlich für nicht voll ausgelastete ärztliche Kapazität berechtigt, doch gilt er für überausgelastete

1) Bei der Honorierung nach der Zeit fallen die gegen Leistungskomplexe vorgebrachten Argumente fort, da Schwierigkeit und Dauer der Behandlung berücksichtigt werden. Wegen der größeren Transparenz ist bei einer Honorierung nach der Zeit die Einführung von Leistungskomplexen für den Verbraucher vorteilhafter.

Kapazitäten, wie sie in der Regel heute bei den Ärzten anzutreffen sind, nicht. Die Anbieter ärztlicher Leistungen haben keinen Vorteil, wenn sie sich übermäßig Zeit lassen. Nur bei nicht voll ausgelasteten Kapazitäten verhalten sich die Ärzte ökonomisch rational, wenn sie versuchen, ihre verfügbare Arbeitszeit durch Streckung der Behandlungsdauer auszulasten. Bei dem heutigen Einzelleistungshonorar, das in Richtung Maximierung der Patientenzahlen, der Behandlungsfälle und der Zahl der Leistungen wirkt,¹⁾ käme bei unterausgelasteter ärztlicher Kapazität ein gleichartiger Effekt zustande. Unterstellt man wiederum ökonomisch rationales Verhalten, so werden die Ärzte bei dieser Honorierungsart versuchen, ihre Arbeitszeit durch eine unnötige Vermehrung der ärztlichen Leistungen auszulasten. Ob der Verbraucher aber durch unnütz erbrachte Einzelleistungen oder aber durch unnötig lange Behandlungsdauer geschädigt wird, kann ihm letztlich gleichgültig sein. Bei überausgelasteten Kapazitäten besitzt die Zeithonorierung im Gegensatz zur Einzelleistungshonorierung den Vorteil, daß der Arzt keine finanziellen Nachteile mehr erleidet, wenn er einen Patienten eingehend behandelt. Er wird nicht mehr angereizt, sich auf Kosten der Qualität zu beeilen. Dabei brauchen die Wartezeiten nicht unbedingt länger zu werden, da der Arzt nicht mehr durch das Honorarsystem ver-

1) Vergleiche Weißbuch, a.a.O., S. 118.

führt wird, möglicherweise unnötige, aber gut honorierte Leistungen zu erbringen.¹⁾

Die Gedanken zu der Honorierung nach Zeit sollten nur den Hinweis geben, daß es unter Umständen möglich ist, eine neue Form der Gebührenordnung zu finden, die einige Mängel der Einzelleistungsvergütung nicht enthält. Natürlich sind auch Verbesserungen des gültigen Systems möglich - wie zum Beispiel die Verpflichtung der Regierung, die Gebührenrelationen von Zeit zu Zeit dem neuesten Stand anzupassen²⁾ - aber eine Gebührenordnung, die Mängel von vornherein vermeidet und nicht nur nachträglich beseitigt, ist vom Verbraucher her vorzuziehen.

1) Vergleiche Weißbuch, a.a.O., S. 118.

2) Eine nachträgliche Entzerrung wird nicht einfach sein, denn sonst wäre sie längst vollzogen worden. Von den Ärzten geht nämlich vielfach die Tendenz aus, die bestehenden Relationen zu konservieren und um eine lineare Erhöhung - wenn Gebührenerhöhungen zur Debatte stehen - zu kämpfen. Vergleiche hierzu Herder-Dorneich, Philipp, Sozialökonomischer Grundriß ..., a.a.O., S. 291 f.

Viertes Kapitel:

Die Gebührenordnung der Rechtsanwälte

A) Darstellung der Gebührenordnung für Rechtsanwälte

Die Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte ist wesentlich umfangreicher und komplizierter als die der Ärzte. Dies wird schon äußerlich daran sichtbar, daß die Gebührenordnung für Rechtsanwälte (BRAGebO) 130 Paragraphen enthält. Es würde daher den Rahmen sprengen, ausführlich auf die Gebührenordnung einzugehen. Es sollen hier nur die Grundzüge beschrieben werden.

Die Gebührenordnung unterscheidet zwei Gebührenarten, nämlich die "volle" Gebühr¹⁾ und die Rahmengebühr.²⁾ Die "volle" Gebühr ist normalerweise³⁾ eine Festgebühr, die sich am Gegenstandswert orientiert. Die volle Gebühr errechnet sich aus einer Tabelle, die der BRAGebO als Anlage beigefügt ist. In der Tabelle sind nicht nur die volle Gebühr, sondern auch Bruchteile der vollen Gebühr aufgeführt, sowie die Gebühr in der Berufungs-

1) Vergleiche Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte Paragraph 11.

2) Vergleiche ebenda, Paragraph 12.

3) Es gibt in Ausnahmefällen auch bei der vollen Gebühr Rahmengebühren. In Paragraph 20 BRAGebO heißt es nämlich: "Für einen mündlichen oder schriftlichen Rat oder eine Auskunft, die nicht mit einer anderen gebührenpflichtigen Tätigkeit zusammenhängen, erhält der Rechtsanwalt eine Gebühr in Höhe von einem Zehntel bis fünf Zehntel der vollen Gebühr." Diese Rahmengebühr nennt sich Gebührensatzrahmen.

und Revisionsinstanz, die höher liegt. Während die eigentliche volle Gebühr 10/10 beträgt, lauten die Bruchteile auf 5/10, 3/10 oder 2/10. Ein Anwalt, der ein Versäumnisurteil erwirkt, erhält zum Beispiel nur 5/10 als Verhandlungsgebühr. In Berufungs- und Revisionsinstanzen wird die volle Gebühr um 3/10 auf 13/10 erhöht. Es muß auch darauf hingewiesen werden, daß es nicht nur e i n e volle Gebühr gibt. Wird zum Beispiel ein Rechtsstreit nach mündlicher Verhandlung verglichen, so kann der Anwalt viermal die volle Gebühr erhalten, nämlich eine

Vergleichsgebühr,
Prozeßgebühr,
Verhandlungsgebühr,
Beweisgebühr.

Alle vier Gebühren sind volle Gebühren.¹⁾

Die volle Gebühr wird nur bei Wertgebühren angewandt, bei Gebühren also, die sich nach dem Gegenstandswert richten. Wann und wie eine Berechnung der Anwaltsgebühren nach dem Gegenstandswert erfolgen soll, schreiben die Paragraphen 7 bis 10 vor.²⁾ Die Tabelle der

1) Vergleiche Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte, Paragraphen 23 und 31.

2) Auf die Ermittlung des Gegenstandswertes soll hier nicht näher eingegangen werden. Eine Gebühr nach dem Gegenstandswert wird hauptsächlich in Zivilsachen berechnet.

Gegenstandswerte ist degressiv angelegt. Mit zunehmendem Streitwert nimmt die Gebühr prozentual ab.

Die volle Gebühr ist - wie schon erwähnt - eine Festgebühr, sofern nicht die unterschiedliche volle Gebühr in erster Instanz und in der Berufungsinstanz als Marge angesehen werden. Es ist jedoch erlaubt, diese Festgebühr durch Vereinbarung zu überschreiten.

In Strafsachen erhält der Anwalt statt der vollen Gebühr - ein Gegenstandswert kann hier schwerlich ermittelt werden - eine Gebühr mit einem Betragsrahmen. Die Gebühr ist "... unter Berücksichtigung aller Umstände, insbesondere der Bedeutung der Angelegenheit, des Umfangs und der Schwierigkeit der anwaltlichen Tätigkeit sowie der Vermögens- und Einkommenverhältnisse des Auftraggebers nach billigem Ermessen zu bestimmen".¹⁾

1) Vergleiche Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte, Paragraph 12.

Die Positionen für Rechtsanwaltsgebühren in Strafsachen sind nicht sehr zahlreich.¹⁾

Wie aus der Tabelle zu entnehmen ist, umfaßt die Marge das Ein- bis Zwölffache, an auf den ersten Verhandlungstag folgenden Tagen meist nur das Ein- bis Vierfache. Die Gebühr des amtlich bestellten Verteidigers läßt sich aus der Tabelle berechnen, da sie als Festpreis das Vierfache der Mindestbeträge des gewählten Verteidigers beträgt, jedoch nicht mehr als die Hälfte des Höchstbetrages.

- 1) Die Quandt'schen Gebührentabellen für Rechtsanwälte, Notare und Gerichtsvollzieher (23. Auflage, bearbeitet von Franz Wolter, Berlin 1970, S. 19) kommen mit der folgenden Tabelle für die Gebühren des gewählten Verteidigers in Strafsachen aus:

im Verfahren 1. Instanz vor	Schöffengericht, Amtsrichter	Strafkammer, große	Bundesgerichtshof, Oberlandesgericht, Schwurgericht
	50 - 600 DM	60 - 720 DM	100 - 1200 DM
wenn die Verhandlung mehrere Tage dauert, für jeden weiteren Tag	50 - 180 DM	60 - 240 DM	100 - 360 DM
wenn nur im Verfahren bis zum Beginn der Hauptverhandlung tätig .	25 - 300 DM	30 - 360 DM	50 - 600 DM
Im Berufungsverfahren als Verteidiger vor der kleinen Strafkammer	50 - 600 DM	60 - 720 DM	
wenn die Verhandlung mehrere Tage dauert für jeden Tag	50 - 180 DM	60 - 240 DM	
Im Revisionsverfahren als Verteidiger vor Oberlandesgericht		60 - 720 DM	100 - 1200 DM
und wenn im 1. Rechtszug der Amtsrichter entschieden hat ...	50 - 600 DM		
wenn die Verhandlung mehrere Tage dauert für jeden Tag	50 - 180 DM	60 - 240 DM	100 - 360 DM."

Daneben sind noch einige andere Gebühren aufgeführt. Insgesamt finden die Gebühren in Strafsachen auf zwei Seiten Platz.

Als Norm zur Ermittlung des zu zahlenden Honorars bei Rahmengebühren gilt die sogenannte Mittelgebühr, die sich aus der Formel $\frac{\text{Höchstgebühr} + \text{Mindestgebühr}}{2}$ ergibt. Sie soll berechnet werden, wenn der Fall keine besonderen Schwierigkeiten aufweist oder der Klient in durchschnittlichen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt. Eine Rahmenüberschreitung ist auch hier durch Vereinbarung möglich.

Im Gegensatz zur Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) stellt die Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte (BRAGebO) nicht auf Einzelleistungen ab, sondern hat Pauschalcharakter. Der Rechtsanwalt erhält nicht für jede einzelne Tätigkeit, wie zum Beispiel jeden Schriftsatz oder jede mündliche Verhandlung, eine Gebühr, sondern es werden gleichartige Tätigkeiten zu Gruppen zusammengefaßt. Diese Gruppen sind zum Beispiel die Prozeßgebühr, Verhandlungsgebühr und so weiter. Dieser Pauschalcharakter bringt es allerdings mit sich, daß die für die gesamte Gruppe bestimmte Gebühr fällig wird, wenn der Rechtsanwalt auch nur eine Tätigkeit erbringt, die zu dieser Gruppe gehört.

B) Beurteilung der Bundesgebührenordnung für
Rechtsanwälte

I. Die volle Gebühr

Die Erstattungspflicht läßt eine schematische Gebührenordnung mit festen Sätzen zweckmäßig erscheinen.¹⁾ Zwar ist in letzter Zeit um die Erstattungspflicht eine Kontroverse innerhalb der Anwaltschaft entstanden,²⁾ doch herrscht wohl in der Bevölkerung die Ansicht vor, daß der eigene Anwalt bei gewonnenem Prozeß nichts kosten dürfe.³⁾ Der Verfasser steht dabei mit Brangsch auf Seiten derjenigen, die eine Lockerung der Erstattungspflicht nicht befürworten, weil dies der Entwicklung und Tradition und damit dem gewachsenen Rechtsbewußtsein der Bevölkerung widersprechen würde. Wird der Anwaltszwang und die damit verbundene Erstattungspflicht nicht gelockert, so sollte in diesen Fällen aus Gründen des Verbraucherschutzes auch die Honorarvereinbarung untersagt werden, zumal von dieser Möglichkeit bei weitem nicht so oft wie in Strafprozessen Gebrauch gemacht wird.

1) Vergleiche S. 69.

2) Einige Anwälte plädieren für eine Lockerung oder Aufhebung der Erstattungspflicht, während andere an ihr festhalten wollen.

3) Vergleiche Brangsch, Heinz, Das Dilemma unseres Gebührenrechts, a.a.O., S. 79.

Das starre schematische System ist den Rechtsanwälten mit der vollen Gebühr, die sich am Gegenstandswert orientiert, in die Hand gegeben. Ob die Gebührenbemessung am Gegenstandswert ökonomisch richtig ist, soll jetzt untersucht werden.

Die Gebühren für geringe Streitwerte sind zweifellos vergleichsweise recht niedrig,¹⁾ obwohl die kleinen Aufträge unter Umständen genauso zeitraubend wie die lukrativen Fälle mit hohem Streitwert sein können. Man kann daher mit Recht fragen, warum für die gleiche Arbeit zweierlei Maßstab angewandt wird. Dies hat mehrere Gründe:

1. Es ist wohl nicht völlig von der Hand zu weisen, daß im Normalfall die Schwierigkeit der anwaltlichen Tätigkeit mit der Höhe des Streitwertes zunimmt. Die Sorgfalt nimmt im allgemeinen ebenso zu, wenn es um "mehr" geht. Auch ist die Verantwortung und das Haftungsrisiko des Anwalts größer.

1) Vergleiche hierzu den folgenden Auszug aus der Tabelle für Rechtsanwaltsgebühren:

Wert bis einschl. DM	10/10 DM	5/10 DM	4/10 DM	3/10 DM	2/10 DM	13/10 DM	7,5/10 DM
150	15	7,50	6	5	5	19,50	11,30
200	20	10	8	6	5	26	15
250	25	12,50	10	7,50	5	32,50	18,80
300	30	15	12	9	6	39	22,50
400	35	17,50	14	10,50	7	45,50	26,30
500	40	20	16	12	8	52	30

2. Hinter der Gebührenstaffelung verbergen sich sozialpolitische und rechtspolitische Gründe. Es steckt der Grundsatz dahinter, daß jedermann sein Recht bekommen soll, mag er auch arm sein und der Streitwert nur gering. Zudem gilt allgemein, daß, betrüge bei einem Streitwert von 150 DM die volle Gebühr statt 15 DM zum Beispiel 50 DM, das Prozeßrisiko zu groß würde. Wie dargelegt, können unter Umständen mehrere volle Gebühren fällig werden, so daß bei einer Gebühr von 50 DM die Möglichkeit besteht, daß die Anwaltskosten den Streitwert übertreffen.
3. Für die niedrigen Gebühren können auch wirtschaftliche Gründe ausschlaggebend gewesen sein: Die Verfahren mit niedrigen Gegenstandswerten werden vor dem Amtsgericht verhandelt. Dort besteht jedoch kein Anwaltszwang. Werden die Preise in diesen Fällen zu hoch, so werden andere Ratgeber wie zum Beispiel die Rechtsbeistände hinzugezogen, oder man versucht, den Prozeß selbst zu führen. Brangsch geht sogar noch weiter: "Bedenkt man, daß es heute für den Anwalt ungleich schwieriger als früher ist, die Aussichten eines Prozesses zu beurteilen, dann wird sich eine wirtschaftlich vernünftig denkende Partei bei Streitwerten bis zu etwa 20.000 DM lieber auf einen schlechten außergerichtlichen Ver-

gleich einlassen, als auf einen Prozeß, falls die Gebühren für diese Streitwerte f ü h l b a r erhöht werden".¹⁾

Aus den genannten Gründen spricht manches - auch aus verbraucherpolitischer Sicht - für eine Gebührenordnung in der Form einer Gebührenstaffel wie sie vorliegt. Auch die geringen Gebühren bei niedrigen Streitwerten dürften für einige Anwälte noch interessant sein; andernfalls plädierten sie für eine Erhöhung.²⁾ Man sollte sich vielleicht nur fragen, ob ab einem bestimmten Gegenstandswert die Anwaltsgebühren nicht mehr steigen sollten, da der Schwierigkeitsgrad und die Verantwortung kaum noch zunehmen werden.

Die Ausführungen zum Gegenstandswert haben sich bisher hauptsächlich auf die Form - die Staffelung der Gebühren - nicht aber auf das Anknüpfungskriterium selbst bezogen. Gegen die Bemessungsgrundlage - den Gegenstandswert - ist dagegen einiges vorzubringen. In den Fällen, in denen es um eine in Geld ausgedrückte Forderung geht, ergeben sich bei der Bestimmung des Gegenstandswertes keine Schwierigkeiten. Geht es aber um

1) Brangsch, Heinz, Das Dilemma unseres Gebührenrechts, a.a.O., S. 80.

2) Vergleiche Brangsch, Heinz, Tätigkeitsbericht 1973/74 des Deutschen Anwaltvereins, erstattet von ihm in seiner Eigenschaft als Hauptgeschäftsführer des Deutschen Anwaltvereins auf der Mitgliederversammlung am 24.5.74 in Köln, abgedruckt in: Anwaltsblatt, 24. Jahrgang (1974), Heft 7, S. 194 f.

Streitigkeiten, bei denen Bewertungsprobleme eine Rolle spielen, wie zum Beispiel den Erwerb einer Unternehmung, um Fusionen oder die Abfindung einer Minderheit, so tauchen Schwierigkeiten auf. Selbst Gutachten können in den meisten Fällen keine Klärung bei Bewertungsschwierigkeiten erbringen: "Wiederholt konnte man erleben, daß mehrere zu gleichen Sachverhalten erstattete Bewertungsgutachten stark voneinander abwichen. Kappenberg hat vor einiger Zeit eine Tabelle über die Höhe der Abfindungen von Minderheitsgesellschaften umgewandelter Kapitalgesellschaften veröffentlicht. Die angegebenen Abfindungskurse zeigen, daß die gerichtlich festgesetzten Abfindungen in fast allen Fällen zum Teil erheblich von den Ergebnissen der Bewertungsgutachten abwichen."¹⁾ Noch schwieriger wird die Ermittlung des Gegenstandswertes, wenn es um ideelle Werte oder immaterielle Güter geht. Er ist dann nach billigem Ermessen zu erkennen, oder "in Ermangelung genügend tatsächlicher Anhaltspunkte für eine Schätzung und bei nicht vermögensrechtlichen Gegenständen ... auf 3000 Deutsche Mark, nach Lage des Falles niedriger oder höher, jedoch nicht unter 300 Deutsche Mark und nicht über eine Million Deutsche Mark ..." ²⁾ festzulegen. Diese unbestimmten Formulierungen können zu ziemlich willkürlichen Wertfestsetzungen führen und damit zu erneuten Streitigkeiten.

1) Meier, Albert und Kretschmer, H.J., Unternehmensbewertung - objektiv und subjektiv, in: Der Volkswirt, 20. Jahrgang (1966), Heft 18, S. 696.

2) Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte, Paragraph 8, Absatz 2.

Die vorgebrachten Einwendungen gegen den Gegenstandswert sind erheblich, doch beziehen sie sich alle auf eine "technische" Schwierigkeit, nämlich die Ermittlung des Gegenstandswertes. Wie gezeigt worden ist, bietet jedoch das P r i n z i p einer Gebührenordnung mit Wertstaffeln auch viele Vorteile, besonders für den Verbraucher. Zu den oben genannten Vorteilen kommt noch, daß bei diesem System eine Dynamik eingebaut ist. Kommt es zu Geldwertverschlechterung oder höheren Gehältern, so steigen wahrscheinlich die Streitwerte und damit auch die Einnahmen. Dieser Dynamisierungseffekt wird zwar dadurch, daß die Gebührensätze nicht proportional, sondern degressiv steigen, abgemildert, trotzdem ist diese eingebaute Dynamisierung ein nicht zu unterschätzender Vorteil dieses Systems.

Trotz der aufgezeigten Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Gegenstandswertes sollte deshalb an der Bestimmung der vollen Gebühr aus einer Werttabelle festgehalten werden. Diese Werttabelle müßte nicht unbedingt aus Gegenstandswerten bestehen, doch ist kein anderes realisierbares Anknüpfungskriterium bekannt. Eine Einzelleistungsvergütung oder eine generelle Vergütung nach der Zeit ist bei den Anwälten nicht zweckmäßig. Die Nachteile der Einzelleistungsvergütung sind bei den Ärzten deutlich zu sehen, und eine generelle Vergütung nach der Zeit wäre mit großem zusätzlichen

Verwaltungsaufwand für die Rechtsanwälte und weniger Transparenz für die Berechtigung der Gebühren bei den Klienten verbunden, da viele Leistungen des Rechtsanwalts im Gegensatz zu denen des Arztes nicht kontrolliert werden können.

Trotz der Zustimmung zum System der Honorierung bei der vollen Gebühr gibt es doch auch hier eine Reihe von Details, die der Verbesserung bedürfen. So sollte versucht werden, dort, wo es möglich ist, die Bestimmung des Gegenstandswertes zu vereinfachen. Zum Beispiel ließe sich die Rechtsanwaltsgebühr nach der Höhe der gerichtlich festgesetzten Urteilssumme oder bei außergerichtlicher Einigung nach der Höhe der Einigungssumme berechnen, statt nach einem mehr oder weniger vom Ausgang des Prozesses unabhängigen, vorher festgelegten Gegenstandswert.¹⁾²⁾ Dies wird natürlich

-
- 1) Vergleiche Meyer, Josef, Zum Gebührenstreit mit Haftpflichtversicherern bei außergerichtlicher Unfallregulierung, Anwaltsblatt, 20 Jahrgang (1970), Heft 5, S. 116. Meyer ist der Meinung, daß der Streitwert in den wenigsten Fällen noch eine echte leistungsbezogene Größe ist. Daher sollen bei der außergerichtlichen Unfallregulierung der Haftpflichtversicherer die Gebühren des Anwalts durch die Höhe der Entschädigung bestimmt werden.
 - 2) Das vorgeschlagene Verfahren könnte zu Einkommensverlusten der Anwaltschaft führen, weil die Urteilssumme sehr oft niedriger als die Streitwertsumme ausfallen wird. Sollte die daraus resultierende Einkommensminderung unzumutbar sein, so müßte sie durch eine Erhöhung der Gebührenwerte oder andere Maßnahmen ausgeglichen werden. Dieses System bringt neben der größeren Einfachheit auch den Vorteil, eine gute Leistung zu honorieren, denn je höher die vom Gericht festgesetzte Summe, desto höher das Honorar. Außerdem können die Anwälte nicht mehr die Honorare erhöhen, indem sie einen möglichst hohen Streitwert vorschlagen.

nur dort möglich sein, wo im Urteil Wertbeträge vorkommen. In allen anderen Fällen muß weiter auf das alte Verfahren der Gebührenberechnung zurückgegriffen werden.

Weiterhin ist zu erwägen, noch mehr als bisher die verschiedenen Gebührentatbestände zu pauschalieren, um den Wust von Bestimmungen übersichtlicher zu machen. So schlägt zum Beispiel Meyer vor, die Geschäfts-, Vergleichs- und Besprechungsgebühr durch eine einzige Pauschalgebühr, die am Tatbestand der außergerichtlichen Abwicklung der Schadensache anknüpft, zu ersetzen.¹⁾

Neben einer weitergehenden Pauschalierung ist es möglich, daß die Berechnung von Ratschlägen und Auskünften nach der Zeit zu größerer Einfachheit der Gebührenordnung führt.²⁾ Diese Art der Honorierung hätte jedoch den Nachteil, alle Ratschläge, auch die komplizierten, gleich zu bewerten.

Zusammenfassend läßt sich über die volle Gebühr sagen, daß das Grundprinzip der Bemessung der Anwaltsgebühren durchaus auch verbraucherpolitischen Vorstellungen entspricht, einige Details jedoch verbesserungsbedürftig sind.

1) Vergleiche Meyer, Josef, Zum Gebührenstreit ..., a.a.O., S. 116.

2) Der Deutsche Anwaltverein (DAV) beabsichtigt, für Beratungsleistungen bis zu circa einer halben Stunde eine "Erstberatungsgebühr" einzuführen, die ungefähr DM 50,- kosten soll. Generell gilt, daß der Anwaltverein für Beratungsleistungen eine Gebührenordnung, die die aufgewandte Zeit honoriert, für möglich hält, ein derartiges Preissystem für die übrigen Anwaltsleistungen hingegen ablehnt. - Persönliches Gespräch des Verfassers am 10.8.73 mit dem DAV.

II. Die Betragsrahmengebühr

Die Betragsrahmengebühr gilt nur für Strafsachen. Hier gibt es keinen Anwaltszwang und keine Erstattungspflicht. Damit entfällt ein wichtiger Grund für die Genehmigung einer Gebührenordnung. Es bleibt nur die fehlende Transparenz, die eine Gebührenordnung rechtfertigen könnte. Da es aber, wie schon erwähnt, die Beiordnung von Rechtsanwälten gibt, herrscht auch ohne Gebührenordnung ein gewisser Verbraucherschutz. In Strafsachen ist es außerdem sehr oft üblich, eine Vereinbarung zu treffen, so daß der Sinn der Gebührenordnung nicht mehr recht einzusehen ist. Wenn schon ausgehandelt wird, so geht das ohne Gebührenordnung im Hintergrund nicht schlechter als mit einer solchen. Es müßte daher ernsthaft geprüft werden, ob es nicht sinnvoller ist, auf eine Gebührenordnung in Strafsachen zu verzichten, zumal die Qualität der Rechtsanwaltsleistungen nicht von einer Gebührenordnung abhängt.

Für die Aufhebung der Gebührenordnung spricht außerdem, daß jedermann auch ohne Gebührenordnung einen Anwalt finden wird, der bereit ist, seinen Fall zu übernehmen. Ist er zu teuer, muß ein billigerer gesucht werden. Es ist doch auch heute so, daß für einen renommierten Anwalt mehr zu zahlen ist als für einen unbekannten. Ist man nicht bereit, eine Vereinbarung im Sinne dieses Anwalts zu unterschreiben, so wird er auch mit Gebührenordnung den Fall nicht übernehmen.

Die Rahmengebühren sind ebenso wie die volle Gebühr Pauschalgebühren, die sich zum Teil nach der aufgewandten Zeit richten. Es gibt nämlich eine Grundgebühr, die sich ermäßigt, wenn es nicht zur Hauptverhandlung kommt, und für jeden weiteren Verhandlungstag eine zusätzliche Gebühr. Außerdem wird nach der Schwierigkeit differenziert, denn die Rahmengebühren sind je nach Instanz und Gerichtsart unterschiedlich. Die Rahmengebühren sind recht übersichtlich, so daß gegen die Form der Betragsrahmengebühr keine großen Bedenken bestehen; es ist eben nur die Frage, ob eine Gebührenordnung für Strafsachen erforderlich ist. Zugunsten des unbeschränkten Wettbewerbs spricht neben den oben aufgeführten Argumenten, daß die Gebühren regelmäßig an die Geldentwertung und die allgemeine Lohnentwicklung angepaßt werden müssen. Dies ist hier besonders dringlich, da es ja die starre Mittelgebühr gibt. Die Vermeidung von andauernden Streitigkeiten bei der Anpassung der Gebühren spricht ebenfalls für eine Aufhebung der Gebührenordnung. Sollte eine Aufhebung ausscheiden, so wäre zu überlegen, ob nicht die Mittelgebühr und die Mindestgebühr fortfallen sollten, da die Rahmengebühren dadurch flexibler würden und auch weniger oft angepaßt werden müßten. Die Möglichkeit der Honorarvereinbarung kann hier ohne weiteres bestehen bleiben.

Dritter Teil:

Zur "richtigen" Gebührenhöhe

Ist geklärt, daß eine Gebührenordnung bestehen und wie diese im einzelnen aufgebaut sein soll, so ergibt sich als weitere Frage, welche Höhe der Gebühren "richtig" ist. Diese Frage soll im dritten Teil beantwortet werden.

Die Frage nach der Höhe der Gebühren ist wohl das schwierigste der drei aufgeworfenen Probleme, und zwar deshalb, weil mit der Bestimmung der Höhe der Gebühren die Problematik des "angemessenen" Einkommens angesprochen ist.

Das Einkommen der freien Berufe mit Gebührenordnungen wird maßgeblich von der Gebührenhöhe beeinflußt. Daher erscheint es angebracht - um die Gebührenhöhe selbst überhaupt sinnvoll festlegen zu können - den Versuch zu unternehmen, das angemessene Einkommen, das die Freiberufler mit Hilfe der Gebührenordnung erhalten sollen, zu bestimmen. Geht man nämlich den umgekehrten Weg und legt Gebühren fest, ohne sich vorher Gedanken über das aus den Gebühren resultierende Einkommen gemacht zu haben, so ist es leicht möglich, daß das Einkommen so niedrig ausfällt, daß viele Freiberufler ihre Tätigkeit aufgeben müssen, oder so hoch, daß es in keinem vernünftigen Verhältnis mehr zu dem Einkommen anderer Berufsgruppen steht. Hat man aber erst einmal ein Einkommen

bestimmt, das für den einzelnen freien Beruf "richtig" erscheint, so ist die Möglichkeit gegeben, die Gebühren in ihrer Höhe festzulegen.

Zur Bestimmung der Gebühren wird nach folgendem Schema vorgegangen: In einem ersten Schritt wird ein Vergleichseinkommen gesucht, das als Anhaltspunkt für das Einkommen der Freiberufler dienen soll. In einem zweiten Schritt wird dieses Vergleichseinkommen durch Berücksichtigung der nicht im Vergleichseinkommen vorhandenen Eigenarten der freiberuflichen Leistungserbringung der besonderen Situation der freien Berufe angepaßt. Im dritten Schritt werden Vorschläge vorgelegt, wie aus dem angepaßten Vergleichseinkommen die Gebührenordnung ermittelt werden kann.

Fünftes Kapitel:

Das Vergleichseinkommen

Wie verschieden Einkommensvergleiche beurteilt werden, zeigen die unterschiedlichen Stellungnahmen der Ärzte und Rechtsanwälte. Während die Ärzte den Vergleich ihres Einkommens mit dem akademischer Beamter strikt ablehnen,¹⁾ sind die Rechtsanwälte hierzu sehr wohl geneigt²⁾ und nehmen sogar solche Vergleiche selber vor.³⁾⁴⁾

-
- 1) Vergleiche Stockhausen, Josef, Darf ein Kassenarzt verdienen?, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang (1965), Heft 13, S. 496 f.
 - 2) Vergleiche Brangsch, Heinz, Das Dilemma unseres Gebührenrechts, a.a.O., S. 80.
 - 3) Vergleiche Klenke, Rolf, Vergleichende Einkommensuntersuchung Rechtsanwalt - Oberamtsrichter, in: Anwaltsblatt, 22. Jahrgang (1972), Heft 4, S. 109 f. Vergleiche Franzen, Hans, Ist der Zivilprozeßsektor einer Anwaltspraxis noch rentabel?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 26. Jahrgang (1973), Heft 46, S. 2054 ff.
 - 4) Die Geneigtheit, Einkommensvergleiche zu akzeptieren, hängt wahrscheinlich stark von der eigenen Einkommenssituation ab. Während Brangsch behauptet, die beamteten Juristen verdienten mehr, und sich für eine Heraufsetzung der Rechtsanwalts honorare aus diesem Grunde ausspricht, gehen die Ärzte den umgekehrten Weg und verlangen wegen der Unterbezahlung der Krankenhausärzte und des deshalb entstandenen Gefälles zwischen freiberuflichen und angestellten Ärzten eine bessere Bezahlung der letzteren Gruppe. Vergleiche Meenzen, Hans, Der Griff nach dem Arzt, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang (1965), Heft 21, S. 1004. Die Ärzte scheinen bei der Argumentation von Meenzen zu übersehen, daß mit der Forderung nach besserer Bezahlung der Krankenhausärzte ein Vergleichsmaßstab akzeptiert wurde, nämlich das Einkommen der freiberuflich tätigen Ärzte. Mit demselben Recht hätte aber das Einkommen der angestellten Ärzte als Vergleichsmaßstab dienen können.

Will man jedoch die Höhe der Gebühren rational bestimmen, so wird trotz aller Bedenken, die gegen Einkommensvergleiche mit Recht vorgebracht werden können, keine andere Lösung als der Weg über einen Vergleich möglich sein. Schließlich gibt es den Vergleichslohn schon jahrelang in der Landwirtschaft,¹⁾ obwohl die Schwierigkeiten, einen angemessenen Vergleichslohn für die Landwirtschaft zu finden, wahrscheinlich erheblich größer waren, als sie es bei den freien Berufen sein werden. Es ist bei der Ausarbeitung des Vergleichslohnkonzeptes für die Landwirtschaft nämlich keine Berufsgruppe gefunden worden, deren Lohnsituation mit jener der Landwirtschaft voll und zufriedenstellend vergleichbar gewesen wäre. Zwar wird man bei den freien Berufen vor ähnlichen Problemen stehen, aber doch wohl nicht in dem gleichen Ausmaß.

Eine Gebührenordnung schafft ein teilweise oder sogar vollständig administriertes Einkommen, das unter gesellschaftspolitischen Aspekten "angemessen" sein sollte, und zwar angemessen im Vergleich mit ähnlichen gesellschaftlichen Gruppe. "Stimmt" zum Beispiel die Relation der Einkommen der freiberuflichen Ärzte und Architekten zum Einkommen der angestellten Ärzte oder Architekten nicht, so wird unter Umständen die Funktionsfähigkeit der Bereiche gefährdet, in denen angestellte Ärzte

1) Vergleiche Bericht der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft gemäß Paragraph 4 Landwirtschaftsgesetz (Grüner Bericht 1962), Drucksache IV/180, S. 60.

und Rechtsanwälte tätig sind. Einer Anhebung oder Senkung der Einkommen einzelner angestellter Ärzte oder Architekten stehen oft rechtliche, dienstrechtliche, finanzwirtschaftliche und verteilungspolitische Gründe entgegen.¹⁾

Die Suche nach einem Vergleichseinkommen für die freien Berufe hat nur innerhalb der Bundesrepublik Deutschland Sinn, weil die Stellung und die Aufgaben der freien Berufe in anderen Ländern zum Teil ganz anders geartet sind.²⁾ Zudem ergäben sich schwierige Umrechnungsprobleme, weil man zweckmäßigerweise die Kaufkraft des Einkommens und nicht das Einkommen selbst vergleichen sollte. Dies ist aber nur ein untergeordnetes technisches Problem.

Die Aufgabe dieses Kapitels wird es daher sein, die Berufsgruppen in der Bundesrepublik zu finden, die sich am ehesten zu einem Einkommensvergleich mit den freien Berufen eignen. Da nicht für jeden Beruf ein solcher Vergleich durchgeführt werden kann, wird eine Vorauswahl getroffen, die die Einkommen derjenigen Berufe umfaßt, die nach Einschätzung des Verfassers am ehe-

1) Vergleiche Thiemeyer, Theo, Probleme ärztlicher Honorierung, in: Der Wandel der Stellung des Arztes im Einkommensgefüge, Arzteinkommen, Honorierungssystem und ärztliche Tätigkeit, Bericht eines Arbeitskreises der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Band 20 der Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Berlin 1974, S. 109 f.

2) Vergleiche Spree, Hans-Ulrich, Wieviel soll ein Kassenarzt verdienen? Die Suche nach einem unumstrittenen Maßstab, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang (1965), Heft 6, S. 184.

sten als Vergleichseinkommen in Frage kommen. In diese Vorauswahl, die ganz zwangsläufig zum Teil willkürlich ist, werden die Jahreseinkommen der Akademiker in der freien Wirtschaft, der Kleingewerbetreibenden und der akademischen Beamten aufgenommen, weil sie von der Ausbildung, der Aufgabenstellung oder dem Status¹⁾ - dies sind für den Verfasser wichtige Kriterien für die Vorauswahl - mit den freien Berufen übereinstimmen.

A) Das Einkommen der Akademiker in der freien Wirtschaft

Das Jahreseinkommen der Akademiker in der freien Wirtschaft bietet sich deshalb zum Vergleich an, weil die Ausbildung der Akademiker in der Wirtschaft derjenigen der meisten Freiberufler sehr ähnlich ist. Es gibt zum Beispiel angestellte Juristen, Ärzte, Wirtschaftswissenschaftler und Ingenieure. Auch die "fachliche" Verantwortung, die sie zu tragen haben, dürfte in etwa der der freien Berufe entsprechen.

Ermittelt werden kann das Vergleichseinkommen, indem zum Beispiel der Durchschnittswert sämtlicher Jahreseinkommen der in der freien Wirtschaft Beschäftigten

1) Unter Status soll die unselbständige oder selbständige Form der Leistungserbringung einschließlich der ökonomischen Folgen wie zum Beispiel die unterschiedliche Altersversorgung verstanden werden.

mit juristischer Ausbildung gebildet wird.¹⁾ Dies wäre dann das Vergleichseinkommen für die Rechtsanwälte.

Gegen dieses Vergleichseinkommen muß als erstes eingewandt werden, daß diese Durchschnittszahl auch eine Vielzahl von Juristen enthält, deren Tätigkeit von der des Rechtsanwaltes grundverschieden ist. Diese anderen Tätigkeiten, die die angestellten Juristen erbringen, können unter Umständen eine ganz andere Entlohnung erfordern. Dadurch kann der Durchschnittswert nicht unmaßgeblich nach oben oder unten verzerrt werden. Hier könnte dadurch Abhilfe geschaffen werden, daß zur Berechnung des Vergleichseinkommens nur Juristen berücksichtigt werden, die dem Rechtsanwalt ähnliche Aufgaben erfüllen. Diese Berechnungsart wird aber wahrscheinlich auf große, wenn nicht sogar unüberwindbare Abgrenzungsschwierigkeiten stoßen. Die Aufgaben des Rechtsanwalts und des angestellten Juristen sind nun einmal in den meisten Fällen verschieden, und eine Trennlinie zu ziehen, wann die dem Rechtsanwalt ähnliche Tätigkeit anfängt oder aufhört, wird nur durch Hilfskonstruktionen möglich sein, die meist auch keine endgültige Klärung erbringen. Doch selbst wenn eine solche Klarstellung möglich sein sollte, so sind die von angestellten Ju-

1) Dies ist nur das "Grundvergleichseinkommen". Die Zu- oder Abschläge, die die Besonderheiten der Freiberufler berücksichtigen, werden später behandelt.

risten ausgeübten Tätigkeiten eben nur ähnlich und daher immer noch teilweise so sehr von denen des Rechtsanwaltes verschieden, daß der Vergleich schon deswegen fragwürdig wird.

Ein weiterer Punkt, der gegen dieses Vergleichseinkommen spricht, ist der unterschiedliche Status. Der Freiberufler ist selbständig, während der Akademiker in der Wirtschaft angestellt ist. Dieser unterschiedliche Status wirft eine Vielzahl von Problemen auf, die - um nur einige zu nennen - mit dem unterschiedlichen Risiko und Unterschieden in der Alterssicherung zusammenhängen.

Für das Einkommen der Akademiker in der freien Wirtschaft als Vergleichseinkommen spricht die gleiche Ausbildung, während der unterschiedliche Status und die zum Teil differierenden Aufgaben, beziehungsweise die damit zusammenhängenden verschiedenen Leistungen, dagegen sprechen.

B) Das Einkommen der Kleingewerbetreibenden

Unter Kleingewerbetreibenden sollen Handwerks- oder Einzelhandelsbetriebe verstanden werden, die nicht mehr als etwa vier Angestellte umfassen. Der Inhaber des Kleingewerbebetriebes ist demnach vom Status her gut mit den Freiberuflern zu vergleichen. Er ist

im allgemeinen wie der Freiberufler selbständig und hat wie dieser nur wenige Angestellte, die für ihn tätig werden.

Scheint auch der Status übereinzustimmen, so müssen gegen das Heranziehen des Jahreseinkommens des Kleingewerbetreibenden als Vergleichsmaßstab doch schwerwiegende Bedenken erhoben werden. Neben dem Argument, daß die Einkommen (Gewinne) der Gewerbetreibenden sehr unterschiedlich ausfallen, spricht gegen dieses Vergleichseinkommen vor allem, daß die Ausbildung und die Art der Leistung bei Gewerbetreibenden und Freiberuflern völlig unterschiedlich sind. Aber selbst der Status - also der Anlaß für das Heranziehen des Kleingewerblers zum Vergleich - stimmt nur teilweise überein. Gewiß sind beide Gruppen selbständig und haben auch ungefähr die gleiche Betriebsgröße, doch werden schon die erforderlichen Investitionen sehr differieren. Daneben besteht auch noch der Unterschied, daß die Angestellten des Gewerbetreibenden vielfach die gleichen Leistungen erbringen wie der Inhaber. Bei den Freiberuflern ist dies häufig nicht der Fall; bei ihnen steht die persönlich erbrachte Leistung im Vordergrund, und die Angestellten leisten nur Hilfsdienste.

Das Einkommen des Kleingewerbetreibenden erscheint daher als Vergleichsmaßstab nicht allzu tauglich, da Ausbildung, Leistung und zum Teil auch die berufliche Stellung völlig von denen der freien Berufe verschieden sind.

C) Das Einkommen des vergleichbaren Beamten

Für fast jeden freien Beruf gibt es eine entsprechende beamtete Tätigkeit. Bei den Rechtsanwälten ist es der Staatsanwalt oder Richter, bei den Ärzten der beamtete Arzt und bei den Steuerberatern der Beamte der Finanzverwaltung, der eine dem freien Beruf vergleichbare Aufgabe zu verrichten hat. Es bietet sich daher an, zur Ermittlung des Vergleichseinkommens die entsprechende Besoldungsgruppe des vergleichbaren Beamten herauszusuchen und dessen Jahreseinkommen zum Vergleichseinkommen zu erklären.

Das Jahresgehalt des Beamten ist deshalb als Vergleichseinkommen besonders geeignet, weil Freiberufler und Beamte in vielem vergleichbar sind. Die Ausbildung und die Aufgaben sind bei Freiberuflern und entsprechenden Beamten praktisch identisch. Nur die Stellung und alle damit zusammenhängenden Probleme sind verschieden. Wie sich noch zeigen wird, sind die Unterschiede, die aufgrund des andersartigen Status bei Freiberuflern und

Beamten auftreten, zum Teil quantifizierbar. Bei unterschiedlicher Ausbildung und verschiedenartigen Aufgaben erscheint es hingegen wesentlich schwieriger, diese Unterschiede meßbar zu machen.

Eine Schwierigkeit, die bei der Ermittlung des Vergleichseinkommens mit Sicherheit auftreten wird, wurde bisher vernachlässigt. Es ist die Frage, welches die dem jeweiligen freien Beruf entsprechende Besoldungsgruppe ist. Ist es A 13/14 oder A 16? Schließlich sind die in Leistung und Ausbildung vergleichbaren Beamten nicht auf eine einzige Besoldungsgruppe konzentriert, vielmehr finden sie sich in einer ganzen Reihe von Besoldungsgruppen. Jede Festlegung auf eine bestimmte Gruppe könnte als willkürlich zurückgewiesen werden.¹⁾

D) Ergebnis

Fragt man nun, welches der drei vorgestellten Jahreseinkommen sich am besten als "Grundvergleichseinkommen" für die freien Berufe eignet, so fällt sofort ins Auge,

-
- 1) Vergleiche den Streit um die Besoldungsgruppe A 14 zwischen Spree, Hans-Ulrich, Wieviel soll ein Kassenarzt verdienen?, a.a.O., S. 185, und Stockhausen, Josef, Darf ein Kassenarzt verdienen?, a.a.O., S. 496. Vergleicht man auch noch die Erwiderung von Spree, Hans-Ulrich, Darf sich wirklich nichts ändern?, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang (1965), Heft 13, S. 497, so stellt man fest, daß keiner von beiden Argumente für oder gegen diese Besoldungsgruppe bringt. Während Spree ohne eine weitere Begründung Besoldungsgruppe A 14 für ein diskutables Orientierungsmal hält, lehnt Stockhausen sie mit der Begründung ab, sie sei die zweitunterste akademische Beamtenbesoldungsgruppe.

daß das Einkommen der Kleingewerbetreibenden weniger vergleichbare Anhaltspunkte enthält als die beiden übrigen Einkommensarten.

Die Entscheidung für das Wirtschafts- oder das Beamteneinkommen fällt hingegen schwerer. Doch scheint wegen der besseren Vergleichbarkeit der Aufgaben und damit der Leistungen das Beamteneinkommen eher geeignet zu sein.

Bedenken, die mit der Ermittlung des Vergleichseinkommens zusammenhängen, bestehen für beide Gruppen: Bei den in der Wirtschaft Beschäftigten bestehen sie in der Auswahl der repräsentativen Gruppe und den Problemen der Mittelwertbildung, bei den Beamten hingegen in der Wahl der Besoldungsgruppe. Während die Schwierigkeiten bei einer Heranziehung der in der Wirtschaft Beschäftigten kaum überwindbar scheinen, dürfte die Willkür bei der Festlegung der Besoldungsgruppe in erster Linie in der Wahl des Jahreseinkommens liegen. Eine Berücksichtigung des unterschiedlichen Status gegenüber den Freiberuflern muß bei beiden Vergleichsgruppen erfolgen.

Die angegebenen Gründe sprechen dafür, als Vergleichsmaßstab das Einkommen des entsprechenden Beamten auszuwählen. Daß der Verfasser mit seiner Meinung nicht

allein steht, zeigen die durchgeführten Einkommensvergleiche.¹⁾

E) Das Berufseinkommen des entsprechenden Beamten als Vergleichsmaßstab

I. Gründe für die Wahl des Berufseinkommens

Nachdem herausgearbeitet wurde, daß das Einkommen des entsprechenden Beamten von allen drei besprochenen Gruppen als Vergleichsmaßstab die größte Tauglichkeit besitzt, muß noch untersucht werden, ob nicht eine andere Größe als das Jahreseinkommen zu noch besseren Ergebnissen führt. Hier bietet sich das Berufseinkommen an. Hierunter ist das gesamte Einkommen, das während der Zeit der Beamtentätigkeit erzielt wird, zu verstehen.²⁾ Die Schwierigkeit beim Jahreseinkommen,

- 1) Vergleiche Spree, Hans-Ulrich, Wieviel soll ein Kasernenarzt verdienen?, a.a.O., S. 184 f. Vergleiche Klenke, Rolf, Vergleichende Einkommensuntersuchung Rechtsanwalt - Oberamtsrichter, a.a.O., S. 109 f. Vergleiche Franzen, Hans, Ist der Zivilprozeßsektor einer Anwaltspraxis noch rentabel?, a.a.O., S. 2054 ff.
- 2) Es könnte eingewandt werden, daß der Beamte im allgemeinen früher seinen Status einnimmt als der Freiberufler und daß aus diesem Grund eine Fixierung etwa auf das dreißigste Lebensjahr als Beginn des Berufseinkommens zweckmäßig wäre. Damit würde jedoch das möglicherweise unterschiedliche Einkommen aus der Zeit vor dem dreißigsten Lebensjahr unberücksichtigt bleiben. Ferner würden zum Beispiel Pensionsanwartschaften ausgelassen, die ein Beamter auch schon vor dem dreißigsten Lebensjahr erwerben kann.

willkürlich die Besoldungsgruppe festzulegen, entfällt beim Berufseinkommen, da es sich hierbei um einen Durchschnittswert handelt, in dem verschiedene Besoldungsgruppen erfaßt sind.

Eine Behandlung des Berufseinkommens als Durchschnittswert würde folgende Sachverhalte beinhalten:¹⁾

1. Es liegt keine Erfassung einer punktuellen Einkommenssituation vor, sondern die Einbeziehung einer langfristigen Laufbahnentwicklung bei durchschnittlichen Dienstjahren.
2. In einem Durchschnittswert werden alle Dienststellen, in denen eine entsprechende Tätigkeit ausgeübt wird, erfaßt (Ortszuschläge, eventuelle Dienststellenzulagen und so weiter).
3. Auch Spitzenpositionen werden berücksichtigt.
4. Die das Einkommen des Beamten beeinflussende Kinderzahl kann genauer²⁾ berechnet werden.
5. Das Berufseinkommen schließt die Anwartschaft auf Altersversorgung ein. Mit dem Berufseinkommen liegt ebenfalls der Rentenanspruch fest.

-
- 1) Durchschnittliches Berufseinkommen heißt: Es wird ein Beamter mit einer durchschnittlichen Berufsdauer, durchschnittlicher Laufbahn, durchschnittlicher Dienststelle und durchschnittlicher Kinderzahl betrachtet.
 - 2) Es kann wohl mit Recht angenommen werden, daß bei jüngeren Beamten die Kinderzahl nicht so hoch ist wie bei Beamten mittleren Alters.

II. Die statistische Ermittlung des Berufseinkommens

Die statistische Ermittlung des Berufseinkommens stößt auf Schwierigkeiten. Aussagen über Längsschnitte beim Beamtenetnkommen liegen nicht vor, "und wenn sie gemacht wären, brächten sie kaum einen Nutzen, weil sie natürlich bei ihrem Abschluß (wenn der letzte Versorgungsberechtigte keine Ansprüche mehr stellen kann) hoffnungslos veraltet sind".¹⁾ Gegenüber der Längsschnittanalyse besitzt die Querschnittsanalyse - das Einkommen vieler Personen unterschiedlichen Alters zu einem bestimmten Zeitpunkt - den Vorteil der größeren Aktualität. Außerdem gibt es bereits aussagefähige Querschnittsanalysen.²⁾ Es besteht daher durchaus berechtigte Hoffnung, daß es möglich sein wird, mit Hilfe durchgeführter oder durchzuführender Querschnittsanalysen die benötigten Berufseinkommen zu ermitteln.

1) Brinkmann, Gerhard, Einkommensvergleich - Wer verdient mehr? Die Einkommen der Beamten des höheren Dienstes und der außertariflichen Angestellten in der Privatwirtschaft, in: analysen, Zeitschrift für Wissenschafts- und Berufspraxis, herausgegeben von der Bundesanstalt für Arbeit, Ausgabe B, 3. Jahrgang (1973), Heft 4, Nürnberg 1973, S. 29.

2) Vergleiche ebenda, Fußnote 3), S. 39.

Sechstes Kapitel:

Anpassung des Vergleichsmaßstabs

Der gesuchte Vergleichsmaßstab, nämlich das Berufseinkommen des entsprechenden Beamten, liegt nun vor. Dieser Vergleichsmaßstab ist jedoch nur ein "Grundvergleichsmaßstab"; er muß noch durch Zu- oder Abschläge der besonderen Lage der Freiberufler angepaßt werden. Das hier vorgestellte Vergleichskonzept soll für die Gesamtheit der freien Berufe anwendbar sein. Die Anpassungsmaßnahmen können daher unterschiedlich sein, je nachdem um welchen freien Beruf es sich im besonderen handelt. Wegen dieser angestrebten Allgemeingültigkeit werden nur die Zu- beziehungsweise Abschläge aufgeführt, die für alle freien Berufe erforderlich erscheinen. Eine Feinabstimmung auf jeden einzelnen freien Beruf ist zwar unabdingbar, kann aber wegen der Vielzahl freier Berufe an dieser Stelle nicht erfolgen. Aus den gleichen Gründen muß in dieser Arbeit auch eine Quantifizierung der Zu- und Abschläge entfallen.

A) Alterssicherung

Im Entgelt des Beamten sind Versorgungsansprüche enthalten; das Einkommen des Freiberuflers enthält einen derartigen Anspruch nicht. Er muß daher auf das Grundver-

gleichseinkommen einen Zuschlag erhalten, der diesen Nachteil ausgleicht. Dieser Zuschlag in Höhe des Rentenanspruchs des vergleichbaren Beamten müßte so kalkuliert werden, daß eine möglichst preisgünstige, aber doch ähnlich sichere Versicherungsart zugrundegelegt wird. Dies könnte zum Beispiel durch eine Kombination von Rentenversicherung, Privatversicherung und eigenem Versorgungswerk geschehen.¹⁾ Dem Grundberufseinkommen des entsprechenden Beamten sind also sämtliche notwendigen Prämienzahlungen zuzurechnen. Es versteht sich von selbst, daß auch hier ein Durchschnittswert angewandt wird. Da eigene Alterssicherungsleistungen die Steuerbemessungsgrundlage verringern - wenn auch nur begrenzt -, müßte dieser Sachverhalt in Form eines Abschlags berücksichtigt werden.

B) Beihilfen

Neben dem Gehalt zahlt der Staat seinen Bediensteten Beihilfen in mancherlei Form, wie zum Beispiel Beihilfen für den Krankheitsfall oder in besonderen Notlagen. Diese Zahlungen vermehren indirekt das Einkommen und machen daher einen Zuschlag erforderlich.²⁾ Dieser wird

-
- 1) Hierin muß auch ein gleichartiger Rentenanspruch der Ehefrau enthalten sein.
 - 2) Hier sollen nur Beihilfen zuschlagsfähig sein. Freiwillige vermögenswirksame Leistungen zum Beispiel sind schon im Grundvergleichseinkommen enthalten.

zweckmäßigerweise so ermittelt, daß der Durchschnittswert aller infragekommenden Beihilfen, die im letzten Jahr an die Bezugsgruppe gezahlt wurden, gebildet wird.

C) Längere Arbeitszeit

Der Freiberufler arbeitet vermutlich im Durchschnitt länger als der Beamte und ist in seiner Arbeitszeit außerdem mit Tätigkeiten belastet (Verwaltungsarbeiten), für die er kein Honorar erzielt.¹⁾ Sollte dieser Sachverhalt nicht, wie es in der Studie geschieht,²⁾ bei der Umrechnung des Vergleichseinkommens in Gebührenpositionen berücksichtigt werden, so müßte das Vergleichseinkommen um einen entsprechenden Betrag erhöht werden. Hierbei wäre aber mit Ermittlungsschwierigkeiten zu rechnen, da man auf den guten Willen der freiberuflichen Gruppe angewiesen ist.

D) Risiko

Der Freiberufler als selbständiger "Unternehmer" hat das Risiko des Mißerfolges zu tragen. Der Beamte besitzt hingegen einen sicheren Arbeitsplatz mit gesichertem Einkommen. Bei längerer Krankheit besteht zum Beispiel beim Freiberufler über den Verdienstausschlag hinaus die

1) Vergleiche Klenke, Rolf, Vergleichende Einkommensuntersuchung Rechtsanwalt - Oberamtsrichter, a.a.O., S.110.

2) Vergleiche S. 160 f.

Gefahr, daß ein Großteil seiner Klienten abwandert, und er sich nach seiner Genesung die Praxis nahezu neu aufbauen muß. Diese Risiken müßten ebenso durch einen Zuschlag abgegolten werden. Der Beruf des Freiberuflers bringt aber auch Vorteile mit sich. Zu nennen wären die freie Wahl der Arbeitszeit und die Unabhängigkeit vom Vorgesetzten. Diese Vorteile wiegen zwar das Risiko nicht auf, sollten aber bei der Quantifizierung des Risikos in Form eines Abschlages bedacht werden.

Die Bestimmung des Risikozuschlags wird sehr schwer fallen, weil es hierfür keine meßbaren Anhaltspunkte gibt. Dennoch kann darauf nicht verzichtet werden. Man sollte allerdings dort, wo das Risiko eindeutig unterschiedlich hoch ist, dieser Tatsache Rechnung tragen und den Zuschlag für jeden einzelnen Beruf gesondert bestimmen. Bei allgemein guter Beschäftigung und Auslastung ist das Risiko nämlich meist geringer.

E) Steuern

Anspruch auf Alterssicherung und Beihilfen erhält der Beamte steuerfrei. Der Freiberufler hingegen muß die Zuschläge als Einkommensbestandteile versteuern, ja, es wird sich sogar durch die Progression des Steuersystems noch eine zusätzliche Belastung des Grundver-

gleichseinkommens bemerkbar machen. Dies muß berücksichtigt werden. Andererseits kann der Freiberufler einen Freibetrag in Höhe bis zu 1.200 DM erhalten, während den Beamten nur der Arbeitnehmerfreibetrag in Höhe von 240 DM und der Weihnachtsfreibetrag von 100 DM zusteht. Er kann auch Ausgaben für den Pkw, der ja auch privat genutzt wird, steuerlich wirksamer absetzen.¹⁾ Er hat überhaupt im Grenzbereich zwischen privaten und Betriebsausgaben Vorteile. So stehen ihm Schreibkräfte auch für private Dienste zur Verfügung und so weiter. Diese Tatbestände machen einen Abschlag erforderlich.

Bis auf den Grenzbereich zwischen privaten und Betriebsausgaben sind die steuerlichen Be- oder Entlastungen feststellbar. Für den Grenzbereich wird man sich mit einer Schätzung zufrieden geben müssen. Der Saldo aus Be- und Entlastungen käme als weiterer Zuschlag zum Grundvergleichseinkommen hinzu.

Da es sich beim Grundvergleichseinkommen um einen Wert vor Steuern handelt, während die Zuschläge für Alterssicherung, Beihilfen und Risiko Nettowerte sind, scheint es zweckmäßig, aus dem Grundvergleichseinkommen die Steuern zu eliminieren. Das Ergebnis ist dann das Vergleichseinkommen nach Steuern, das ja für Beamte und freie Berufe gleich sein soll. Das Bruttoeinkommen kann

1) Vergleiche Franzen, Hans, Ist der Zivilprozeßsektor einer Anwaltspraxis noch rentabel?, a.a.O., S. 2055.

dann durch einen Blick in die entsprechende Steuertabelle ermittelt werden.

Diese Berechnung entspricht also folgendem Schema:

Grundvergleichseinkommen des Beamten
./. Steuern vom Einkommen
Nettogrundeinkommen
+ Zuschlag für Alterssicherung
+ Zuschlag für Beihilfen
+ Zuschlag für Risiko
Nettovergleichseinkommen
+ Steuern nach Steuertabelle
./. Steuervergünstigungen für Freiberufler ¹⁾
Bruttovergleichseinkommen

Dieses Berechnungsverfahren hat den Vorteil, daß die Steuerprogression nicht gesondert berücksichtigt werden muß.

F) Kosten

Eine freiberufliche Tätigkeit verursacht jedoch auch Kosten wie Miete, Investitionen und Gehaltszahlungen an Angestellte, die der Beamte nicht zu tragen hat. Die bei den Freiberuflern anfallenden Kosten müssen

1) Die Steuervergünstigungen sind nicht unbedingt zu berücksichtigen, da sie nur schwer quantifizierbar sind und vom Umfang her nicht ins Gewicht fallen.

demnach noch dem Bruttovergleichseinkommen hinzugerechnet werden.¹⁾ Dies geschieht in der Art und Weise, daß ein durchschnittlicher Kostenblock dem Bruttovergleichseinkommen zugeschlagen wird.

Kosten, die in diesem Kostenblock erscheinen, sind alle Investitions-, Personal-, Mietkosten und so weiter, die nicht einer speziellen Leistung zuzurechnen sind. Dagegen sind in diesem Kostenblock nicht diejenigen Kosten enthalten, die vom Klienten bei Inanspruchnahme gesondert neben den Gebühren gezahlt werden müssen, wie zum Beispiel die Wegekosten beim Arzt oder die Schreibgebühren des Rechtsanwaltes.

Der Kostenblock ist ein Durchschnittswert, der nur dann ohne große Bedenken dem Bruttovergleichseinkommen zugeschlagen werden darf, wenn der betreffende freie Beruf in sich homogen ist. Ist der Beruf in sich heterogen, so werden auch die Kosten stark differieren. Ein Röntgenarzt wird wegen der besonders hohen Investitionen im allgemeinen höhere Kosten zu tragen haben als der Hautarzt.

-
- 1) Hierbei handelt es sich streng genommen um kein Einkommen mehr, sondern um Betriebseinnahmen. Trotzdem soll der Begriff Einkommen - um an die Bezugsgröße, das Beamten Einkommen, zu erinnern - beibehalten werden.
 - 2) Die Ermittlung der Kosten wird auf keine besonderen Schwierigkeiten stoßen, da Kostenstrukturerhebungen vorliegen. Vergleiche Ohne Verfasser, Einkommen der freien Berufe hinken nach, Kostenstrukturerhebung deutet auf Vernachlässigung der Vorsorge hin. In: Handelsblatt Nr. 159 vom 20.8.1973, S. 2.

Bei einem heterogen zusammengesetzten freien Beruf muß die große Streuung der Kosten innerhalb des freien Berufes berücksichtigt werden. Dies kann zum einen dadurch geschehen, daß der betreffende freie Beruf in gleichartige Einzelgruppen aufgeteilt und für jede Einzelgruppe ein Gesamtvergleichseinkommen mit unterschiedlichem Kostenblock gebildet wird. Dies würde aber bedeuten, daß für jede Einzelgruppe eine Gebührenordnung erstellt werden müßte. Zum anderen können die unterschiedlichen Kosten bei der Berechnung der einzelnen Gebührenpositionen erfaßt werden.

Das letzte Verfahren hat drei Vorteile:

1. Das Berechnungsschema für das Gesamtvergleichseinkommen ist ohne prinzipielle Differenzierungen für alle freien Berufe anwendbar.
2. Die Umrechnung der Kosten auf die einzelnen Gebührenpositionen macht eine Differenzierung des Gesamtvergleichseinkommens auch innerhalb heterogen strukturierter freier Berufe überflüssig. Es bleibt also für jede Berufsgruppe bei einer Gebührenordnung.
3. Die Kostendifferenzen bei heterogenen Berufsgruppen führen nicht zu einer unterschiedlichen Honorierung gleicher Leistungen. Werden dagegen die Kostendifferenzen bereits im Kostenblock berücksichtigt und auf alle Gebührenpositionen übertragen, so ergeben sich zwangsläufig verschieden hohe Honorarsätze, sofern

gleiche Leistungen von verschiedenen Gruppen innerhalb eines freien Berufes erbracht werden. Zum Beispiel ist das Messen des Blutdrucks eine Leistung, die sowohl vom praktischen Arzt als auch vom Internisten oder Gynäkologen erstellt wird.

Dieser Vorteile wegen werden die Kostenunterschiede innerhalb der einzelnen freien Berufe nicht bei der Aufstellung des Gesamtvergleichseinkommens berücksichtigt, sondern erst bei der Umrechnung auf die einzelnen Gebührenpositionen.

Das vollständige Schema zur Berechnung des Vergleichseinkommens sieht also folgendermaßen aus:

	Grundvergleichseinkommen des Beamten
./.	Steuern vom Einkommen
	Nettogrundeinkommen
+	Zuschlag für Alterssicherung
+	Zuschlag für Beihilfen
+	Zuschlag für Risiko
	Nettovergleichseinkommen
+	Steuersatz nach Steuertabelle
./.	Steuervergünstigungen für Freiberufler
	Bruttovergleichseinkommen
+	Kostenblock
	Gesamtvergleichseinkommen

Das Gesamtvergleichseinkommen ist das Einkommen, das zur Berechnung der Gebührenhöhe zugrundegelegt werden kann.

Ein möglicher Einwand gegen dieses Konzept könnte lauten: Die Berechnung mag richtig sein, aber das hilft nicht darüber hinweg, daß das Beamteneskommen als Grundvergleichseinkommen für die freien Berufe nicht adäquat ist, da es zu niedrig ist. Dazu muß gesagt werden, daß, obwohl der Staat dieses Einkommen festsetzt, es sich nach Angebot und Nachfrage richtet. Würde dieses Einkommen den vergleichbaren Akademikern zu niedrig sein, so würden sie nicht in entsprechender Zahl in den Staatsdienst eintreten, oder nur dann, wenn die Gehälter erhöht werden. Im übrigen würde das Prinzip des hier vorgenommenen Vergleichs auch bei einer Änderung des Beamteneskommens seine Gültigkeit behalten.

Siebttes Kapitel:

Umrechnung des Vergleichsmaßstabs

Nach diesen Berechnungen ist zwar das Gesamtvergleichseinkommen ermittelt, doch ist damit noch nicht die Höhe der Gebühren festgelegt. Im nächsten Schritt muß also noch die Umrechnung auf die einzelnen Gebührenpositionen erfolgen.

Wie schon angedeutet, muß diese Umrechnung so vorgenommen werden, daß die Gebühren auch die Arbeitszeit abgelden, in der keine berechnungsfähige Leistung erbracht wird. Das kann so geschehen, daß das auf ein Jahr periodisierte Gesamtvergleichseinkommen auf die durchschnittlich in einem Jahr anfallenden Gebührenfälle verteilt wird. Es ist jedoch mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß ein solches Jahreseinkommen substantielle Unterschiede aufweist gegenüber dem Jahreseinkommen, das etwa bei einem Vergleich mit einem Beamten der Besoldungsgruppe A 13 oder A 14 zugrundegelegt wird und das oben bereits abgelehnt wurde. In der hier vorliegenden Form errechnet sich das Jahreseinkommen aus dem durch die Querschnittsanalyse plus Zuschlägen ermittelten Gesamtvergleichseinkommen, dividiert durch die Anzahl der durchschnittlichen Dienstjahre. Der Freiberufler erhält so aus abrechenbaren Gebühren das gleiche Jahresgesamtvergleichseinkommen wie der Beamte. Die Leerzeiten wie Verwaltungs-

aufwand sind dann in den Gebühren enthalten und werden mit ihnen abgegolten.

Neben der Leerzeit muß aber auch eine gleiche Arbeitszeit berücksichtigt werden. Hierzu wird die Stundenzahl errechnet, die ein Beamter im Jahr arbeitet (die Bruttojahresstundenzahl wird um Krankheits- und Urlaubstage gekürzt).¹⁾ Das periodisierte Gesamtvergleichseinkommen wird daher nur auf die Gebühren verteilt, die in der dem Beamten entsprechenden Arbeitszeit durchschnittlich pro Jahr erbracht werden.

A) Beispiel für die Umrechnung bei Rechtsanwälten

Wie die soeben beschriebene Umverteilung technisch aussehen soll, wird an einem Rechenbeispiel aufgezeigt. Die Zahlen sind absichtlich völlig willkürlich gewählt und stimmen nicht mit der Realität überein. Das folgende Beispiel bezieht sich auf die volle Gebühr der Rechtsanwälte; es zeigt also vereinfachend, wie das Vergleichseinkommen in eine degressive Gegenstandswerttabelle umgerechnet werden kann. Es muß dabei beachtet werden, daß neben den zivilrechtlichen Fällen häufig auch Strafrechtsfälle in der Praxis eines Rechts-

1) Es sollte - sofern nicht statistische Erhebungsschwierigkeiten dagegen sprechen - auf die effektive Arbeitszeit und nicht auf die Sollarbeitszeit abgestellt werden. Die Position eines Staatssekretärs wird beispielsweise wohl nicht mit einer Arbeitszeit von 40 Stunden in der Woche zu erreichen sein.

anwaltes auftreten. Strafrechtsfälle sollten jedoch nicht nach einer Gebührenordnung abgerechnet werden. Wie dargelegt, wird in Strafsachen eine Preisbildung durch Wettbewerb vorgezogen.¹⁾ In der einzelnen Rechtsanwaltspraxis ist jedoch der Anteil der zivilrechtlichen Fälle unterschiedlich hoch. Um diese Streuung auszuschalten, können daher für die Umrechnung des Gesamtvergleichseinkommens auf die Gegenstandswerttabelle nur diejenigen Rechtsanwälte ausgewählt werden, die sich ausschließlich auf zivilrechtliche Fälle spezialisiert haben. Rechtsanwälte, die sowohl Straf- als auch Zivilsachen bearbeiten, werden insgesamt weniger Zivilfälle durchführen und entsprechend weniger Einkommen aus diesen Fällen Erlösen. Diese Einkommensminderung wird durch die Honorierung der Strafsachen ausgeglichen.

Es wurde bei der Berechnung des Beispiels außer acht gelassen, daß bei Revisionsverhandlungen sich die Gebühr von 10/10 auf 13/10 erhöht. Eine Einfügung dieses Sachverhaltes in die Berechnung ist ohne weiteres möglich.

Annahmen:

1. Das Gesamtvergleichseinkommen je Zeiteinheit betrage 1.000.000,-- DM.

1) Vergleiche S. 133 f.

2. Die Zahl der Gegenstandswerte wird aus rechentechnischen Gründen auf zwei Gruppen reduziert. Die Gruppe I umfaßt Gegenstandswerte von 0 - 1.000 DM, die Gruppe II von 1.001 - 5.000 DM.
3. Der durchschnittliche Streitwert der Gruppe I beträgt 500 DM, der der Gruppe II 2.000 DM. Liegt ausreichendes statistisches Material vor, so kann auf eine Gruppenbildung verzichtet werden und auf die durchschnittliche Häufigkeit der Streitwerte mit einem bestimmten Betrag zurückgegriffen werden.
4. Da die Degression beibehalten werden soll, muß der Gebührensatz mit wachsendem Streitwert abnehmen. In diesem Beispiel soll der Gebührensatz bei einem Gegenstandswert von 2.000 DM nur 75 Prozent vom Gebührensatz bei einem Gegenstandswert von 500 DM betragen. Das Verhältnis der Gebührensätze von Gruppe I zu Gruppe II beträgt also 1 : 0,75.
5. Die statistische Häufigkeit der Streitfälle je Zeiteinheit unter Berücksichtigung der Arbeitsstundenzahl der Beamten beträgt in Gruppe I 5.600 und in Gruppe II 700 Streitfälle.
6. Da nicht nur eine volle Gebühr fällig werden kann, sondern mehrere, werden die zwei Gruppen noch einmal unterteilt, je nachdem, ob die einfache volle Gebühr oder die doppelte volle Gebühr berechnet wird.

Die Unterteilung in nur zwei weitere Untergliederungen geschieht wiederum aus Gründen der Rechenvereinfachung. Die Häufigkeit der einfachen Gebühr soll für Gruppe I 4.200 Fälle betragen, für Gruppe II 400 Fälle. Die doppelte volle Gebühr wird bei Gruppe I in 1.400 Fällen fällig, bei Gruppe II in 300 Fällen. Die Addition der Fälle der Gruppe I mit doppelter und einfacher Gebühr muß natürlich wieder 5.600 ergeben.

Die Zahlen noch einmal im Überblick:

1. Gesamtvergleichseinkommen pro Zeiteinheit:

1.000.000 DM

2. Einteilung in Streitwertgruppen:

Gruppe I: 0 - 1.000 DM Ø : 500 DM

Gruppe II: 1.001 - 5.000 DM Ø : 2.000 DM

3. Verhältnis des Gebührenanteils am Streitwert:

Gruppe I: 1,0

Gruppe II: 0,75

4. Häufigkeit der Streitfälle pro Zeiteinheit bei gleicher Arbeitszeit wie bei den Beamten:

Gruppe I: 5.600 Fälle

Gruppe II: 700 Fälle

5. Häufigkeit der einfachen Gebühr:

Gruppe I: 4.200 Fälle

Gruppe II: 400 Fälle

6. Häufigkeit der doppelten Gebühr:

Gruppe I: 1.400 Fälle

Gruppe II: 300 Fälle

Die Rechenschritte:

1. Das periodisierte Gesamtvergleichseinkommen (G)

setzt sich zusammen aus dem Einkommen E_1 , das aus Fällen der Gruppe I Erlöst wird, und aus dem Einkommen E_2 aus Fällen der Gruppe II. Es kann also geschrieben werden:

$$G = E_1 + E_2$$

2. E_1 setzt sich zusammen aus Fällen mit einfacher

Gebühr und Fällen mit doppelter Gebühr. Beide Male beträgt der durchschnittliche Gegenstandswert

500 DM. Gesucht wird x_1 , der Prozentsatz der Gebühren am Gegenstandswert in Gruppe I. E_1 beträgt also:

$$E_1 = 500 x_1 (4.200 + 2 \cdot 1.400)$$

3. E_2 wird ebenso berechnet:

$$E_2 = 2.000 \cdot x_2 \quad (400 + 2 \cdot 300)$$

4. Aufgrund der Degression ist der Gebührensatz in Gruppe II niedriger als in Gruppe I, und zwar beträgt er gemäß der Annahme nur 75 Prozent des Gebührensatzes in Gruppe I:

$$x_1 : x_2 = 1 : 0,75$$

$$x_2 = 0,75 x_1$$

5. x_2 kann so in x_1 ausgedrückt werden:

$$E_2 = 2.000 \cdot 0,75 x_1 \quad (400 + 2 \cdot 300)$$

6. Daraus ergibt sich für das Gesamtvergleichseinkommen:

$$G = 1.000.000 = 500 x_1 (4.200 + 2.800) \\ + 2.000 \cdot 0,75 x_1 (400 + 600)$$

$$1.000.000 = 500 x_1 \cdot 7.000 + 2.000 \cdot 0,75 x_1 \cdot 1.000$$

$$1.000.000 = 3.500.000 x_1 + 1.500.000 x_1$$

$$1.000.000 = 5.000.000 x_1$$

$$x_1 = 0,2$$

In Gruppe I werden also 20 Prozent vom Gegenstandswert 500 DM = 100 DM als Gebühren erhoben.

7. $x_2 = 0,75 x_1 = 0,75 \cdot 0,2 = 0,15$

In Gruppe II werden demnach 15 Prozent vom Gegenstandswert 2.000 DM = 300 DM als Gebühr berechnet.

Dieses Rechenbeispiel hat gezeigt - wie ausgehend vom periodisierten Gesamtvergleichseinkommen - die Gebührenhöhe berechnet werden kann. Die Rechenschritte sind nicht sehr kompliziert, die Häufigkeit der Fälle dürfte nicht allzu schwer zu ermitteln sein. Die Berechnung einer vollständigen Gebührentabelle wird daher keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bereiten, auch wenn wegen der Vielzahl der Zahlen wahrscheinlich ein Computer eingesetzt werden muß.

Statt des Gegenstandswertes könnte in gleicher Weise auch der vom Verfasser vorgeschlagene Urteilswert der Umrechnung zugrundegelegt werden.¹⁾ Da dieser Wert im allgemeinen niedriger liegen wird, dürften sich prozentual höhere Gebührensätze ergeben.

Auch wenn man den dargelegten Vorstellungen nicht folgt und eine Gebührenregelung für Strafsachen beibehalten will, ergeben sich keine größeren Schwierigkeiten, eine solche Regelung zu erstellen. Das Vorgehen wäre analog zur vollen Gebühr.

1) Vergleiche S. 131 f.

Bei einer Umrechnung in eine allgemeine Formel wird auch der höhere Gebührensatz im Revisionsverfahren berücksichtigt, indem ein Gebührenfaktor von $\frac{13}{10}$ angesetzt wird. Bei der allgemeinen Berechnung seien die einzelnen Größen wie folgt benannt:

- G = Gesamtvergleichseinkommen je Zeiteinheit
- j = 1, 2, ..., n = Index der Gebührenfaktoren
- n = Anzahl der Gebührenfaktoren
- f_j = Gebührenfaktor, ausgedrückt in Zehntel einer vollen Gebühr
- a_j = Anzahl des Auftretens von Fällen mit gleichem Gebührenfaktor je Zeiteinheit
- i = 1, 2, ..., m = Streitwertgruppe
- m = Anzahl der Streitwertgruppen
- a_{ij} = Anzahl des Auftretens von Fällen mit gleichem Gebührenfaktor in einer Streitwertgruppe je Zeiteinheit
- S_i = durchschnittlicher Streitwert einer Streitwertgruppe
- x_i = gesuchter Gebührensatz einer Streitwertgruppe
- x = Gebührensatz einer Basis-Streitwertgruppe
- d_i = Degressionsfaktor = $\frac{x}{x_i}$
- x_i = $d_i \cdot x$

Daraus ergibt sich folgende allgemeine Formel zur Berechnung des Gebührensatzes:

$$G = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n S_i \cdot d_i \cdot f_j \cdot a_{ij} \cdot x$$

B) Beispiel für die Umrechnung bei Ärzten

Prinzipiell ist die Umrechnung des Gesamtvergleichseinkommens auf die einzelnen Gebühren bei den Ärzten in der gleichen Art und Weise wie bei den Rechtsanwälten vorzunehmen. Um jedoch die Detailunterschiede deutlich zu machen, wird im folgenden auch für die Ärzte ein Beispiel durchgerechnet. Dabei wird der Weg gewählt, eine Honorierung auf Stundenbasis durchzuführen und eine Gewichtung nach Schwierigkeitsklassen vorzunehmen.

Bei den Ärzten können die Kosten je nach Fachgruppe sehr stark von dem ermittelten durchschnittlichen Kostenblock abweichen. Diese Abweichung kann durch einen "Kostenfaktor" neutralisiert werden, wobei der Kostenfaktor um so höher sein muß, je teurer zum Beispiel die für die einzelne Leistung benötigte technische Ausstattung ist. Auf diese Weise erhält man wie bei den verschiedenen Schwierigkeitsgruppen, für die jeweils ein "Schwierigkeitsfaktor" eingesetzt wird, auch verschiedene Kostengruppen. Um die Analogie zu der Berechnung für die Rechtsanwälte deutlich zu machen, wird der Kostenfaktor beim folgenden Beispiel vernachlässigt und erst in die allgemeine Formel eingeführt.

Annahmen:

1. Gesamtvergleichseinkommen: 100.000 DM/Zeiteinheit

2. Zwei Schwierigkeitsklassen: Klasse 1
Klasse 2

3. Schwierigkeitsfaktor: Klasse 1: 1,0
Klasse 2: 1,2

4. Leistungskomplexe: Klasse 1: EKG
Röntgen
Klasse 2: Armbruch
Beinbruch

5. Durchschnittlicher Zeitaufwand/Leistungskomplex:

EKG: 15 Minuten = Zeitfaktor 1
Röntgen: 30 Minuten = Zeitfaktor 2
Armbruch: 60 Minuten = Zeitfaktor 4
Beinbruch: 90 Minuten = Zeitfaktor 6

6. Häufigkeit der Leistungskomplexe/Zeiteinheit:

EKG: 64 Fälle
Röntgen: 60 Fälle
Armbruch: 20 Fälle
Beinbruch: 100 Fälle

7. Gesucht wird die Stundenhonorierung für die einzelnen Klassen und Leistungskomplexe.

Rechenschritte:

1. Das Gesamtvergleichseinkommen G setzt sich zusammen aus den Einkommen der Fälle aus Klasse 1 (E_1) und der Klasse 2 (E_2):

$$G = E_1 + E_2$$

2. Das Einkommen E_1 bildet sich aus dem Einkommen der Fälle EKG und der Fälle Röntgen. Die Anzahl der Fälle muß mit dem Zeitfaktor gewichtet werden, wenn man auf eine Zeithonorierung abstellt:

$$\text{EKG-Einkommen:} \quad 64 \cdot 1 = 64$$

$$\text{Röntgeneinkommen:} \quad 60 \cdot 2 = 120$$

Die Gewichtung mit dem Zeitfaktor ist notwendig, weil sonst der unterschiedliche Zeitaufwand der einzelnen Leistungskomplexe unberücksichtigt bliebe.

3. Das Einkommen E_1 ergibt sich aus der Multiplikation von EKG-Einkommen und Röntgeneinkommen mit der gesuchten Zeithonorierung x_1 . Die Zeithonorierung ist auf 15 Minuten bezogen.

$$E_1 = 64 \cdot 1 \cdot x_1 + 60 \cdot 2 \cdot x_1$$

4. Entsprechend ist das Einkommen E_2 :

$$E_2 = 20 \cdot 4 \cdot x_2 + 100 \cdot 6 \cdot x_2$$

5. Bei einer Gewichtung mit dem Schwierigkeitsfaktor ergibt sich ein Verhältnis der beiden Zeithonorierungen in den beiden Klassen von:

$$x_1 : x_2 = 1,0 : 1,2$$

6. Daraus folgt:

$$x_2 = 1,2 x_1$$

7. Für das Gesamtvergleichseinkommen ergibt sich damit folgendes:

$$G = 100.000 = 64 \cdot 1 \cdot x_1 + 60 \cdot 2 \cdot x_1 + \\ 20 \cdot 4 \cdot 1,2 x_1 + 100 \cdot 6 \cdot 1,2 x_1$$

oder:

$$100.000 = x_1 (64 + 120 + 96 + 720)$$

$$100.000 = 1.000 x_1$$

$$x_1 = 100 \quad x_2 = 120$$

x_1 und x_2 ist also das Zeithonorar auf 15 Minutenbasis in den beiden Klassen.

8. Da diese Honorierung bezogen ist auf 15 Minuten, muß zur Umrechnung auf Stundenwerte sowohl x_1 als auch x_2 mit 4 multipliziert werden:

$$4 x_1 = 400$$

$$4 x_2 = 480$$

9. Für Verrichtungen in Klasse 1 ergibt sich somit eine Stundenhonorierung von 400 DM, für Klasse 2 von 480 DM.

Aufgrund dieses Beispiels läßt sich eine allgemeine Formel zur Berechnung der Stundenhonorierung aufstellen. Dabei sind die einzelnen Größen wie folgt bezeichnet:

- G = Gesamtvergleichseinkommen in der Zeiteinheit
 i = 1,2, ..., n = Schwierigkeitsklasse
 n = Anzahl der Schwierigkeitsklassen
 j = 1,2, ..., m = Leistungskomplex
 m = Anzahl der Leistungskomplexe in einer Klasse
 k = 1, 2, ..., o = Kostenklasse
 o = Anzahl der Kostenklassen
 a_j = Häufigkeit des Auftretens eines Leistungskomplexes in der Zeiteinheit
 a_{ijk} = Anzahl des Auftretens eines Leistungskomplexes je Zeiteinheit in einer Schwierigkeits- und Kostenklasse
 s_i = Schwierigkeitsfaktor einer Klasse
 t_{ijk} = Zeitfaktor eines Leistungskomplexes bezogen auf eine Stunde
 f_k = Kostenfaktor eines Leistungskomplexes aufgrund der notwendigen Ausstattung
 x_i = gesuchte Stundenhonorierung je Klasse
 x = Stundenhonorierung in einer beliebigen Basisklasse
 x_i = $s_i \cdot x$

Dann lautet die allgemeine Formel:

$$G = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m \sum_{k=1}^o a_{ijk} \cdot t_{ijk} \cdot s_i \cdot f_k \cdot x$$

C) Abschließende Bemerkungen zur Gebührenhöhe

Diejenigen, die die nach dem vorgestellten Schema ermittelten Gebühren anzuwenden haben, werden wie bisher nur zum Teil (Rechtsanwälte) oder überhaupt nicht (Ärzte bei Stundenhonorierung) an der allgemeinen Einkommensentwicklung partizipieren. Daher ist eine Angleichung an das allgemeine Einkommensniveau in regelmäßigen Abständen - unter Umständen sogar vom Gesetzgeber vorgeschrieben - erforderlich. Dies würde jedoch nur eine Neufestsetzung des Gesamtvergleichseinkommens bedeuten; die Umrechnung auf die einzelnen Gebühren wäre nach den vorgeschlagenen Prinzipien möglich. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß wegen der teilweisen Dynamisierung bei den Rechtsanwälten die Streitwerttabelle längere Zeit in Kraft bleiben könnte.

Mit dem vorgeschlagenen System zur Berechnung des Einkommens und der Gebührenhöhe ist keineswegs eine Nivellierung des Einkommen verbunden. Mehrarbeit wird nach wie vor honoriert, da die errechneten Werte auf eine den Beamten angegliche Arbeitszeit bezogen sind. Spitzenkräften ist es weiterhin möglich, ein überdurchschnittliches Einkommen zu erzielen. Besonders gute Rechtsanwälte werden nämlich aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten in jeden einzelnen Fall weniger Arbeitsaufwand investieren müssen und zudem häufiger in den Genuß von Fällen mit hohem Streitwert kommen. Bei den Ärzten wird es vornehmlich den Spitzenkräften vorbehalten sein, besonders schwierige und damit besser honorierte Leistungen zu erbringen.

ER G E B N I S

Gebührenordnungen der freien Berufe sind nur in wenigen Ausnahmefällen ein wirtschaftspolitisch rationales Instrument. Sie schränken im allgemeinen den Wettbewerb ein, behindern notwendige Strukturwandlungen und führen teilweise zu überhöhten Preisen. Nur bei nicht funktionsfähigen Märkten, die durch das Fehlen von Markttransparenz, nicht zu beseitigender Marktmacht auf der Angebotsseite und gesetzlichen Beschränkungen gekennzeichnet sind, wäre eine staatliche Gebührenordnung aus verbraucherpolitischen Gründen ein wirtschaftspolitisch zweckmäßiges Mittel. Typische nicht funktionsfähige Märkte der freien Berufe sind der Markt für Heilbehandlung und der Markt für Rechtsbeistand. Bei der Mehrzahl freiberuflicher Märkte sind dagegen - wenn auch zum Teil mit Hilfe marktkonformer Mittel - zufriedenstellende Marktergebnisse zu erwarten. Auf funktionsfähigen Märkten sollten deshalb keine weiteren staatlichen Gebührenordnungen erlassen und bereits bestehende staatliche oder private Gebührenregelungen abgeschafft werden.

Um die Effizienz von Gebührenordnungen dort, wo ein ausreichender Schutz des Verbrauchers durch den Wettbewerb nicht zu erwarten ist, zu erhöhen, sind Verbesserungsvorschläge zur Struktur von Gebührenordnungen auf derartigen Märkten, nämlich dem der Ärzte und Rechtsanwälte, zur Diskussion gestellt worden.

Die Analyse der Gebührenordnung für Ärzte hat zwei Mängel offenkundig werden lassen: die Undurchsichtigkeit der Gebührenregelung für den Laien aufgrund der Vielzahl einzelner Positionen und die mangelhafte Lenkungsfunction, die durch die starren Relationen innerhalb der einzelnen Leistungen bedingt ist. Zur Beseitigung der Mängel haben sich zwei Maßnahmen angeboten: erstens eine Zusammenfassung der Einzelleistungen zu Gebührenkomplexen und zweitens eine Honorierung nach aufgewandter Zeit unter Berücksichtigung verschiedener Schwierigkeitsklassen, für die ein unterschiedlicher Stundensatz angesetzt werden soll.

Die Gebührenordnung der Rechtsanwälte besteht praktisch aus zwei einzelnen Gebührenordnungen, wobei die "volle Gebühr" als Festgebühr hauptsächlich für Zivilsachen Gültigkeit hat, während die Betragsrahmengebühr bei Strafsachen ihre Anwendung findet. Bei der Betragsrahmengebühr ist die Überzeugung gewonnen worden, daß der Wettbewerb einer Gebührenordnung vorzuziehen sei. Bei der vollen Gebühr ist dagegen eine Gebührenordnung für notwendig erachtet worden. Dabei hat der prinzipielle Aufbau dieser Gebührenordnung Zustimmung gefunden. Hingegen haben an der Zweckmäßigkeit der Bemessungsgrundlage für die volle Gebühr, dem Gegenstandswert, erhebliche Zweifel bestanden. Es ist deshalb vorgeschlagen worden, die Rechtsanwaltgebühr nach der Höhe der ge-

richtlich festgesetzten Urteilssumme oder bei außergerichtlicher Einigung nach der Einigungssumme zu berechnen, sofern ein Urteil mit Wertbeträgen vorliegt. Weiterhin ist angeregt worden, die Gebühren noch mehr als bisher zu pauschalisieren, um die Gebührenordnung übersichtlicher zu gestalten.

Zur Bestimmung der "richtigen Gebührenhöhe" ist zuvor die Festlegung eines "angemessenen" Einkommens unumgänglich erschienen. Aus diesem Grunde sind verschiedene Vergleichskonzepte diskutiert worden, die eine Richtschnur für die Höhe des Einkommens der Freiberufler abgeben sollen. Die Überlegungen zu diesem Punkt haben zu dem Ergebnis geführt, daß das Berufseinkommen eines entsprechenden Beamten am ehesten zum Vergleich geeignet erscheint. Durch Berücksichtigung von Zuschlägen für Alterssicherung, Beihilfen, Risiko und Kosten ist das Berufseinkommen der besonderen Lage der freien Berufe angepaßt worden. Dieses so ermittelte Gesamtvergleichseinkommen ist der Berechnung der einzelnen Gebührenpositionen zugrundegelegt worden. Dazu ist die Entwicklung von Rechenformeln notwendig gewesen, die eine Umrechnung erst möglich gemacht haben. Für die Umwandlung des Gesamtvergleichseinkommens der Rechtsanwälte in eine degressive Wertgebührentabelle unter Be-

rücksichtigung der einem vergleichbaren Beamten entsprechenden Arbeitszeit ist folgende Formel aufgestellt worden:¹⁾

$$G = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n S_i \cdot d_i \cdot f_j \cdot a_{ij} \cdot x$$

Mit einigen geringen Abwandlungen ist diese Formel auch für die Umrechnung von Gesamtvergleichseinkommen anderer freier Berufe in eine Gebührenordnung gültig, selbst bei unterschiedlichem Aufbau der zu berechnenden Gebührenordnung.

1) Erklärung der Symbole siehe S. 168.

LITERATURVERZEICHNIS

Allgemeine Gebührenordnung für die wirtschaftsprüfenden sowie wirtschafts- und steuerberatenden Berufe (ALLGO), herausgegeben von Adolf Fitzke, 6. Auflage (1968), Essen 1968.

Bauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juni 1962, Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen, S. 373 ff.

Berger, Matthias, Die Arzneimittelversorgung durch Apotheken, Volkswirtschaftliche Überlegungen zur staatlichen Gesundheitspolitik, Band 33 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Berlin 1974.

Berichte des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1958/1959/1960 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, WUW-Schriftenreihe, Heft 8, Düsseldorf 1961.

Bericht der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft gemäß Paragraph 4 Landwirtschaftsgesetz (Grüner Bericht 1962), Drucksache IV/180.

Berufsgrundsätze der Steuerberater - Richtlinien der Steuerberatungskammer, in: Amtliche Mitteilungen der Bundessteuerberaterkammer, 8. Jahrgang (1972), Nr. 9.

Böge, Ulf, Kassenpraxis und Privatpraxis, Eine wirtschaftswissenschaftliche Studie über freiberufliche ärztliche Leistungen, Band 32 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Berlin 1973.

Bosch, Werner, Patient - Arzt - Kasse, Eine wirtschaftliche Betrachtung über Krankheit und Gesundheit, Band 3 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1954.

Brandt, Dieter, Muß der "freie" Architekt werben? in: Der Architekt, Organ des Bundes Deutscher Architekten BDA, 18. Jahrgang (1969), Heft 10, S. 357 ff.

Brangsch, Heinz, Das Dilemma unseres Gebührenrechts,
in: Anwaltsblatt, 11. Jahrgang (1961), Heft 4,
S. 78 ff.

Brangsch, Heinz, Tätigkeitsbericht 1973/74 des Deutschen Anwaltsvereins, erstattet auf der Mitgliederversammlung am 24.5.1974 in Köln, abgedruckt in:
Anwaltsblatt, 24. Jahrgang (1974), Heft 7, S. 194 ff.

Briefs, Goetz, Zur Frage der Berufsordnung, in: Wirtschaftspolitische Chronik des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Heft 2 (1954), S. 1 ff.

Brinkmann, Gerhard, Einkommensvergleich - Wer verdient mehr? Die Einkommen der Beamten des höheren Dienstes und der außertariflichen Angestellten in der Privatwirtschaft, in: analysen, Zeitschrift für Wirtschafts- und Berufspraxis, herausgegeben von der Bundesanstalt für Arbeit, Ausgabe B, 3. Jahrgang (1973), Heft 4, Nürnberg 1973, S. 29 ff.

Bundesärzteordnung vom 2. Oktober 1961, Bundesgesetzblatt I, S. 1857 ff.

Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte (BRAGebO) vom 26. Juli 1957, Bundesgesetzblatt I, S. 907 ff.

Deneke, J. F. Volrad, Die freien Berufe, Stuttgart 1956.

Deneke, J. F. Volrad, Haben die freien Berufe noch eine Chance?, Herausgeber: Friedrich-Thieding-Stiftung des Verbandes der Ärzte Deutschlands Hartmannbund e.V., Mainz 1973.

Deneke, J. F. Volrad, Klassifizierung der freien Berufe, Statistische Erfassung und Systematik, Berufstätigkeit und Berufsbenennungen nach der Volks- und Berufszählung von 1961, herausgegeben von der Ludwig Sievers Stiftung, Köln - Berlin 1969.

Diederich, Helmut, Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse, Band 12 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961.

Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 12. 12. 1969, Bundesgesetzblatt I, S. 2265 ff.

Engler, Hermann, Planungsprobleme im Gesundheitswesen, Band 60 der Neun Folge der Staatswissenschaftlichen Studien, Zürich 1970.

Entwurf einer Gebührenordnung für Ärzte, herausgegeben von der Bundesärztekammer (Arbeitsgemeinschaft der westdeutschen Ärztekammern), als Manuskript gedruckt, Köln 1967.

Fabricius, Eugen/v. Nordenflycht, W./Bindhardt, W., Kommentar zur GOA, Gebührenordnung für Architekten, 8. Auflage, Düsseldorf 1973.

Feuchtwanger, Sigbert, Die freien Berufe, Im besonderen: Die Anwaltschaft, Versuch einer allgemeinen Kulturwirtschaftslehre, München und Leipzig 1922.

Fleischmann, Eugen, Die freien Berufe im Rechtsstaat, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 127, Berlin 1970.

Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 43 vom 20. 2. 1975, S. 11, Architekten dürfen billig sein.

Franzen, Hans, Ist der Zivilprozeßsektor einer Anwaltspraxis noch rentabel?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 26. Jahrgang (1973), Heft 46, S. 2054 ff.

Fricke, Werner, Kollektivmonopole, Die Rolle der Kartelle in der Volkswirtschaft, Band 6 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1956.

Gandenberger, Otto, Was ist ein Unternehmen? Volkswirtschaftliche Überlegungen zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Band 16 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1963.

Gebührenordnung für Ärzte vom 18. März 1965, Bundesgesetzblatt I, S. 89 f.

Gebührenordnung für Pflichtprüfungen, Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 11.4.1939, MBl. RWM 1939, S. 339, abgedruckt in: Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (Herausgeber), Wirtschaftsprüferhandbuch 1973, S. 155 ff.

Gebührenordnung für Zahnärzte vom 18. März 1965, Bundesgesetzblatt I, S. 123 f.

Geist, Manfred, Ärzte - Ethos und Honorare, Ein "Monopol"-Beruf ohne Nachwuchssorgen, in: Der Volkswirt, 21. Jahrgang (1967), Heft 2, S. 894 ff.

- Gelhausen, Reinhard, Die staatlich gebundenen Berufe und das Kartellgesetz, Dissertation Göttingen 1973.
- Grote, Helga, Architekt - ein freier Beruf, in: Grote, Helga/Neswadba, Roland, Architekten und beratende Ingenieure - Freie Berufe zwischen Berufsordnung und Wettbewerb -, Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 3, herausgegeben vom Institut für Mittelstandsforschung, Göttingen 1974, S. 4 ff.
- Grote, Helga, Wettbewerbsprobleme wirtschaftsberatender Berufe, Abhandlungen zur Mittelstandsforschung, herausgegeben vom Institut für Mittelstandsforschung, Köln - Opladen 1970.
- Gutenberg, Erich, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Zweiter Band, Der Absatz, 8. Auflage, Berlin - Heidelberg - New York 1965.
- Handelsblatt Nr. 159 vom 20. 8. 1973, S. 2, Einkommen der freien Berufe hinken nach, Kostenstrukturerehebung deutet auf Vernachlässigung der Vorsorge hin.
- Hegelheimer, Armin, Wirtschaftslenkung und Preisintervention, Ziele und Probleme der staatlichen Preispolitik in einer gelenkten Wirtschaft, dargestellt am Beispiel der deutschen Wirtschaftslenkung und der französischen Planification, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 135, Berlin 1969.
- Herder-Dorneich, Philipp, Gesundheitsökonomik, Vor einer neuen Herausforderung an die Wissenschaft, in: Gesundheit in der Wettbewerbswirtschaft, herausgegeben von der Friedrich-Thieding-Stiftung des Verbandes der Ärzte Deutschlands Hartmannbund e.V., Mainz 1974, S. 7 ff.
- Herder-Dorneich, Philipp, Sozialökonomischer Grundriß der Gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1966.
- Hermann, Heiner, Die "Freien Berufe" - Herkunft, Wandel und heutiger Inhalt des Begriffs - (dargestellt an einem Vergleich der Handwerker einerseits und im besonderen der Ärzte, Anwälte und Künstler andererseits), Dissertation Frankfurt 1971.
- Kairat, Hans, "Professions" oder "Freie Berufe"?, Professionales Handeln im sozialen Kontext, Soziologische Abhandlung, Heft 10, Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin, Berlin 1969.

- Kastner, Fritz, Prinzipien einer neuen Gebührenordnung für Ärzte, in: Lebendige Krankenversicherung 1, Aktuelle Probleme der Ortskrankenkassen, Bad Godesberg 1967, S. 47 ff.
- Kayser, Gunter, Vorbemerkungen zur Standes- und Berufspolitik in einer sozialen Marktwirtschaft, in: Grote, Helga/Neswadba, Roland, Architekten und beratende Ingenieure - Freie Berufe zwischen Berufsordnung und Wettbewerb -, Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 3, herausgegeben vom Institut für Mittelstandsforschung, Göttingen 1974, S. 1 ff.
- Klenke, Rolf, Vergleichende Einkommensuntersuchung Rechtsanwalt - Oberamtsrichter, in: Anwaltsblatt, 22. Jahrgang (1972), Heft 4, S. 109 f.
- Kühn, Alfred, Die freien Berufe in der Sozialordnung, Sozialpolitik in Deutschland, Nr. 45, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart 1961.
- Küng, Emil, Der Interventionismus, Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941.
- Liefmann-Keil, Elisabeth, Der Arzneimittelmarkt im Rahmen der Weiterentwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung, Frankfurt 1973.
- Lüben, Gerhard, Die Fundamente der freien geistigen Berufe, Köln - Berlin 1959.
- Meenzen, Hans, Der Griff nach dem Arzt, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang (1965), Heft 21, S. 1004 ff.
- Meier, Albert/Kretzschmer, H. J., Unternehmensbewertung - objektiv und subjektiv, in: Der Volkswirt, 20. Jahrgang (1966), Heft 18, S. 696.
- Meyer, Josef, Zum Gebührenstreit mit Haftpflichtversicherern bei außergerichtlicher Unfallregulierung, in: Anwaltsblatt, 20. Jahrgang (1970), Heft 5, S. 116 ff.
- Motive zu dem Entwurf einer Gebührenordnung für Rechtsanwälte, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, 4. Legislaturperiode - II. Session 1879, Vierter Band, S. 126.

- Müller, Hans-Wilhelm, Medizinische Technik und kassenärztliche Versorgung, Zur Steuerungsfunktion ärztlicher Gebührenordnungen, in: Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, herausgegeben von der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Bonn, 22. Jahrgang (1973), Heft 5, S. 114 ff.
- Müller, Wolfgang, Einbeziehung der Freien Berufe in das Handelsrecht unter besonderer Berücksichtigung von Arzt, Apotheker, Rechtsanwalt, Wirtschaftsprüfer und Architekt, Dissertation Berlin 1968.
- Neswadba, Roland, Berufs- und Wettbewerbsprobleme der beratenden Ingenieure, in: Grote, Helga/Neswadba, Roland, Architekten und beratende Ingenieure - Freie Berufe zwischen Berufsordnung und Wettbewerb -, Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 3, herausgegeben vom Institut für Mittelstandsforschung, Göttingen 1974, S. 65 ff.
- Quandt'sche Gebührentabellen für Rechtsanwälte, Notare und Gerichtsvollzieher, 23. Auflage, bearbeitet von Wolter, Franz, Berlin 1970.
- Patentanwaltsordnung mit Nebenvorschriften und Gebührenordnungen, Textausgabe, zusammengestellt von Herbert Wolfering, Köln, Berlin, Bonn, München 1967.
- Protokoll der 185. Sitzung des deutschen Bundestages vom 25. 9. 1968.
- Rauschenbach, Gerhard, Kartellverbot und Standesrecht der Rechtsanwälte, in: Anwaltsblatt, 23. Jahrgang (1973), Heft 10, S. 275 ff.
- Sauerzapf, Axel, Die GOI als Grundlage der Honorierung von Ingenieurleistungen, Düsseldorf 1964.
- Scheib, Hans. H., Branchenbesonderheiten, Falsche und richtige wirtschaftspolitische Argumente, Band 22 der Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1967.
- Schmidt, Rudolf, Freie Berufe und Kartellgesetz, Dissertation Köln 1969.
- Scholmer, Joseph, Patient und Profitmedizin, Das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik zwischen Krise und Reform, Opladen 1973.

- Schreiber, Georg, Der Medizinbetrieb, Ärzte - Außen-seiter - Arzneien - Kassenkosten - Krankenhäuser - Patienten - Prognosen - Publizität, Medizin und Öffentlichkeit, München 1971.
- Siebeck, Theo, Vertrags- und Vergütungssystem im Kassenarztrecht, Bad Godesberg 1964.
- Specht, Karl Gustav, Freie Berufe - Zwischen Bürger und Institution, in: Der Volkswirt, 20. Jahrgang (1966), Heft 28, S. 1302 ff.
- Spree, Hans-Ulrich, Darf sich wirklich nichts ändern?, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang (1965), Heft 13, S. 497.
- Spree, Hans-Ulrich, Wieviel soll ein Kassenarzt verdienen? Die Suche nach einem unumstrittenen Maßstab, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang (1965), Heft 6, S. 184 f.
- Steffen, Achim, zitiert nach: Ärzten - Den Neid mobilisieren, in: Wirtschaftswoche, 27. Jahrgang (1973), Heft 49, S. 28.
- Stockhausen, Josef, Darf ein Kassenarzt verdienen?, in: Der Volkswirt, 19. Jahrgang (1965), Heft 13, S. 496 f.
- Strafprozeßordnung (StPO) vom 1. Februar 1877, Reichsgesetzblatt S. 253 in der Fassung vom 17. September 1965, Bundesgesetzblatt I, S. 1373 ff.
- Tätigkeitsbericht 1972/73, erstellt durch die Bundesärztekammer, in: Deutsches Ärzteblatt, 70. Jahrgang (1973), Sondernummer Heft 41 a, S. 2695 ff.
- Thiemeyer, Theo, Probleme ärztlicher Honorierung, in: Der Wandel der Stellung des Arztes im Einkommensgefüge, Arzteinkommen, Honorierungssystem und ärztliche Tätigkeit, Bericht eines Arbeitskreises der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Band 20 der Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Berlin 1974, S. 109 ff.
- Tolksdorf, Michael, Ruinöser Wettbewerb, Ein Beitrag zur Phänomenologie und wettbewerbspolitischen Behandlung einer marktwirtschaftlichen Fehlentwicklung, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 161, Berlin 1971.

von Triefel, Heinrich, Staatsdienst und staatlich gebundene Berufe, in: Festschrift für Karl Binding zum 4. 6. 1911, Band II, Leipzig 1911, S. 1 ff.

Über, Gisbert, Freiheit des Berufs, Hamburg 1952.

Verordnung PR Nr. 66/50 über die Gebühren für Architekten vom 13. Oktober 1930, geändert durch Verordnung Nr. 13/58 vom 11. November 1958.

Weißbuch zur WWI-Studie "Die Gesundheitssicherung in der Bundesrepublik Deutschland", herausgegeben vom Verband der Ärzte Deutschlands Hartmannbund e.V., Mainz 1972.

Wyvekens, Pierre, Die zwei Berufungen der freien Berufe, in: Revue Internationale des Classes Moyennes, Bulletin officiel de l'Institut International d'Etudes des Classes Moyennes, Bruxelles, No. 1, 1967, S. 21 ff.

Zeller, Werner, Der freie Beruf als Mitgestalter zukünftiger Lebensformen, Festvortrag zur 20-Jahr-Feier des Bundesverbandes der freien Berufe in Bonn-Bad Godesberg, abgedruckt in: Der Architekt, Organ des Bundes Deutscher Architekten BDA, 19. Jahrgang (1970), Heft 1, S. 21 ff.

Zeller, Werner, Der freie Beruf in unserer Gesellschaft - Plädoyer für die Erhaltung der beruflichen Unabhängigkeit, in: Deutsches Ärzteblatt, 70. Jahrgang (1973), Heft 12, S. 776.

Zivilprozeßordnung (ZPO) vom 30. Januar 1877 in der Fassung vom 14. 7. 1964, Bundesgesetzblatt I, S. 457 ff.

LEBENS LAUF

Am 2.11. 1944 wurde ich in Bevensen (Kreis Uelzen) geboren. Von 1951 bis 1955 besuchte ich die Elisabeth-Volksschule in Hamburg, anschließend das Ratsgymnasium in Bielefeld. Dort legte ich am 28.2.1966 die Reifeprüfung ab.

Vom 1.4.1966 bis zum 31.9.1967 leistete ich meinen Wehrdienst bei der Bundeswehr ab. Im Wintersemester 1967/68 nahm ich in Münster das Studium der Volkswirtschaftslehre auf und bestand dort am 20.10.1972 die Diplom-Prüfung für Volkswirte.

Vom 1.1.1973 bis zum 30.6.1975 war ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz tätig. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 25.6.1975.

Michael Knümann

